Université d'Aix-Marseille - Faculté de Droit d'Aix

LES

Sanctions Internationales

DE LA

Société des Nations

Thèse pour le Doctorat

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue par

SIMON LECOUTRE

TOULON
IMPRIMERIE DU SUD-EST
11, Avenue Colbert
1924

Université d'Aix-Marseille - Faculté de Droit d'Aix

LES

Sanctions Internationales

DE LA

Société des Nations

Thèse pour le Doctorat

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue par

SIMON LECOUTRE

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

TOULON
IMPRIMERIE DU SUD-EST
11, Avenue Colbert
1924

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549809_0041

Les

Sanctions Internationales

de la

Société des Nations

UNIVERSITÉ D'AIX MARSEILLE

Faculté de Droit d'Aix

Personnel

MM.

MOREAU. ✪ I.,	Doyen.	Professeur de Droit administratif.
JOURDAN. ✠ ✪ I.,		Professeur de Droit Civil.
VERMOND. ✠ ✪ I.,	«	de Droit Romain.
BONNECARRÈRE. ✪ I.,	«	de Droit Commercial.
RAYNAUD. ✪ I.,	«	d'Economie Politique.
DUMAS. ✪ I.,	«	d'Histoire générale du Droit Français.
SAUVAIRE-JOURDAN. ✪ I.,	«	d'Economie Politique.
BRY. ✪ ✠ I.,	«	de Droit Romain.
SÉGUR. ✪ A.,	«	de Droit International Public.
LABORDE-LACOSTE.	«	de Droit Criminel.
CRÉMIEUX. ✪ ✠	«	de Droit Civil.
ROUBIER.	«	de Droit Civil.

PROFESSEURS HONORAIRES

MM.

RIPERT. ✠ ✪ I.,	Professeur à la Faculté de Droit de Paris.
AUDINET. ✪ I.,	Professeur à la Faculté de Droit de Poitiers

M. TERLIER. ✪ I., Secretaire.

JURY.

M. SÉGUR. Président.
MM. JOURDAN. LABORDE-LACOSTE.. Assesseurs.

L'Université et la Faculté n'entendent donner aucune approbation aux opinions emises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

BIBLIOGRAPHIE

Journal officiel de la Société des Nations.
Procès-verbaux des sessions du Conseil.
Actes des Assemblées de la Société des Nations.
Revue de Droit International public.
Revue politique et parlementaire.
Revue d'Economie Politique.
Revue pénitentiaire.
Despagnet : « Cours de Droit International public ».
Calvo : « Cours de Droit International public ».
Léon Archimbaud : « La Conférence de Washington ».
Hadjiscos : Les Sanctions de la Société des Nations.
Henri Vauzanges : « Les Sanctions Internationales de la Société des Nations » .Thèse. Paris.
Morellet : « L'organisation de la Cour Internationale de justice ». Thèse. Paris 1921.
Robin : « Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre ». Thèse. Paris 1913.
Fiore : « Droit International codifié et sa sanction ».
Fauchille : « Traité de Droit International public 1921.
Pic : « De l'interprétation des traités internationaux ».
Mémoires de Sully.
Abbé de Saint-Pierre : « Projet de paix perpétuelle ».
Georges Scelle : « Le Pacte de 1919 et sa liaison avec le Traité de Paix ».
Léon Bourgeois : « Le Pacte de 1919 et la Société des Nations ».

INTRODUCTION

A l'issue de la guerre mondiale, qui venait de bouleverser durant cinq années la vieille Europe, les nations belligérantes signaient le 28 juin 1919 le traité de Versailles. Pour la première fois peut-être dans l'histoire du Monde il nous était donné de voir un traité de paix dans lequel selon le mot de Kant « l'on ne se réservait pas tacitement la matière d'une nouvelle guerre » (1). En d'admirables formules, suivies de vingt-six articles constitutifs d'un Pacte, les Hautes Parties contractantes instituaient la Société des Nations : organisation internationale composée des nations elles-même, chargée tout à la fois de développer leur coopération dans de multiples domaines et de leur garantir paix et sûreté. Inscrite au début du traité, cette institution semble dominer toute l'œuvre de la Conférence de la Paix. Toutes les dispositions relatives aux garanties prises par les vainqueurs, aux mandats qui leur sont décernés, aux indemnités dues par les vaincus, ne doivent subsister qu'un certain temps. La construction de la Société des Nations nous apparaît au contraire, dans ses bases essentielles comme une œuvre définitive, illimitée dans le temps et dans l'espace, Elle intéresse toute l'humanité présente et future.

---

(1) On ne saurait comparer à la Société des Nations la Sainte Alliance de 1815 dont le but était de créer une organisation susceptible de sauver la "légitimité" menacée et non pas de sauvegarder la paix, la justice et le droit.

La pensée d'une organisation internationale à pacifique but n'est pas nouvelle. Nous la trouvons déjà dans les écrits de Pierre Dubois au XIV^e^ siècle, et du roi de Bohême Georges de Podiebrad au XVI^e^. Depuis cette époque, nombreux sont les écrivains qui, avec plus ou moins d'ampleur, ont traité cette question. Jusqu'à la veille de la guerre un grand avenir ne lui semblait pas destiné. Elle apparaissait aux yeux de l'opinion publique, même la plus éclairée, comme le rêve irréalisable de quelques utopiques penseurs. Sous l'influence de la dernière guerre, des fléaux multiples qui l'accompagnèrent, tous les esprits, tous les cœurs ont compris, ont senti que l'Europe et le Monde devaient être assurés contre le retour de pareils événements. « Ce grand mouvement des consciences qui nous pousse, nous emporte aujourd'hui, il nous est venu du spectacle qui nous a révolté, des horreurs de la guerre (1). Entraînée par cet ardent désir, par cette volonté de paix, l'idée ne tarda pas à faire de considérables progrès. Peuples et gouvernements ont alors pensé qu'il ne serait pas utopique de songer à la création d'une autorité suprême ayant qualité pour assurer le maintien de la paix. Au lendemain d'une terrible épreuve ils ont mis leurs espérances de salut dans la constitution d'une Société des Nations fondée sur des bases juridiques et disposant d'une force toute puissante.

Il est aisé de deviner quel fut, à la signature du Pacte, l'explosion d'enthousiasme d'une opinion publique pareillement disposée. Publicistes et Intellectuels saluèrent l'avènement d'une ère nouvelle de paix et de prospérité. Ils montrèrent aux peuples, dont l'ardent désir, chassant la vieille objection d'utopie, avait permis la naisance de l'organisme.

---

(1) Léon Bourgeois "Le Pacte de 1919 et la Société des Nations". p. 144

que l'humanité civilisée suivait enfin sa normale évolution vers la paix.

Autant fut rapide la pénétration de l'idée dans les masses et sa marche vers la réalisation pratique, autant, hélas ! fut rapide et complet le désenchantement. A l'heure actuelle, le scepticisme, la méfiance, parfois l'hostilité règnent à l'égard de la Société. De toutes parts, écrivains et journalistes l'attaquent. Seule, une minorité composée de ses promoteurs d'avant guerre et de ses fondateurs lui est attachée et la défend encore. L'une des causes de ce subit revirement de l'opinion est sans contredit l'attitude de l'Amérique. Le président Wilson nous était apparu comme le porte parole des Etats-Unis. Dans toutes les discussions de la Conférence, il avait fait figure de champion du droit. A n'en pas douter, il fut le principal promoteur de la Société des Nations. Il la voulait très forte et disait le 27 janvier 1917 « Il sera absolument nécessaire qu'une force soit créée, garantissant la permanence de l'accord ; une force tellement supérieure à celle de toutes les alliances jusqu'ici fondées ou projetées que pas une nation, pas une combinaison probable de nations ne puisse l'affronter, ni lui résister ». Après de telles paroles, ce nous fut, certes, un spectacle douloureusement ironique de voir le Sénat américain refuser la ratification du Pacte, renier en quelque sorte les actes du Président dont l'intervention avait souvent empêché les vainqueurs de prendre toutes les garanties nécessaires en faisant miroiter à leurs yeux l'autorité et la force considérable de l'édifice nouveau que, de ses mains puissantes, voulait construire la pacifique Amérique. Et depuis, les Etats-Unis ont montré un tel détachement des affaires européennes, que le scepticisme à l'égard de la Société, en grande partie leur œuvre, n'a cessé de s'accroître.

Si, non contents d'examiner les circonstances extérieures de sa confection, nous portons sur le Pacte lui-même un

rapide coup d'œil, il nous est facile d'apercevoir l'une des causes de son actuel discrédit. Tout contrat ne vaut, au point de vue pratique, que par les sanctions qui sont attachées à son observation et qui, seules, sont susceptibles de forcer la volonté des exécutants de mauvaise foi. Le Pacte des Nations ne saurait valoir pratiquement que si les sanctions prévues pour assurer son observation sont assez fortes pour prévenir et réprimer les ruptures éventuelles. Les sanctions sont plus que partout ailleurs nécessaires dans ce pacte international où les parties sont des Etats souvent très puissants et dont il est difficile de définir la conscience.

Or, ces sanctions semblent se ressentir beaucoup de l'influence des idéalistes qui les ont conçues et imposées. Leur insuffisance et leur efficacité douteuse sont connues de tous; elles rencontreront dans leur application éventuelle de sérieuses difficultés. C'est ce problème capital que nous allons surtout examiner au cours de ce travail. Nous ferons tous nos efforts pour jeter sur son obscurité un peu plus de lumière.

Toutefois, avant d'exposer le plan général de cette étude, nous croyons utile d'indiquer deux causes qui, à notre avis, expliquent, sans les justifier, les imperfections et les lacunes du Pacte.

Il convient tout d'abord de signaler le scepticisme de certains auteurs du Pacte, et non des moindres, à l'égard de leur œuvre. Sans doute les délégués des nations ont été généralement choisis parmi les anciens délégués des conférences de La Haye et les vieux promoteurs de l'idée internationale. Ils avaient la foi, ils apportèrent dans leurs projets et dans les discussions qui suivirent, toute l'ardeur de leurs idées, tout leur amour de l'humanité. Mais le dictateur de la Conférence, le Conseil des Quatre, formé de vieux hommes politiques, était là pour réprimer ces juvéniles ardeurs. Seul, peut-être, parmi ces quatre plénipotentiaires, véritables maîtres de l'heure, le président Wilson était sincère et

possédait dans l'organisation internationale future une vraie foi. Les autres plénipotentiaires, imbus des principes d'avant guerre, rompus à la politique d'équilibre et de bascule ne croyaient pas, outre mesure, dans l'avenir de la Société. S'ils ont collaboré à sa création, c'est surtout, semble-t-il, pour complaire à l'opinion publique et à celui d'entre eux qui possédait alors le plus d'autorité et dont l'abstention ou l'hostilité pouvait amener de bien fâcheuses conséquences. On n'a jamais songé sérieusement à voir en M. Lloyd George un apôtre de l'internationalisme. N'a-t-il pas plutôt essayé de faire de la Société, grâce aux voix des Dominions anglais et des pays plus ou moins dépendants de la Grande-Bretagne, « un levier entre les mains de l'Angleterre », comme l'ont dit plusieurs politiques. Et M. Clemenceau, le 30 décembre 1918, à la tribune de la Chambre, ne cache pas à ses auditeurs qu'il préfère à la Société des Nations une bonne frontière fortement gardée et de solides alliances. La Société, à ses yeux, n'est qu'une garantie supplémentaire et, à vrai dire, hypothétique. Ces paroles prononcées avant l'élaboration du Pacte, remettent en jeu et consacrent à nouveau les principes de la diplomatie d'avant guerre, traitent de quantité négligeable la politique internationale nouvelle qui les voulait supprimer. Avec de telles arrières-pensées un plénipotentiaire n'allait pas chercher à engager bien avant son pays dans la voie d'un pacifisme que viendrait seul garantir un débile organisme.

D'autre part, le monde politique est-il arrivé à un stade de civilisation si avancée qu'il soit suffisamment mûr pour recevoir dans toute son ampleur l'idée internationale ? Comme l'écrivait dans un article, M. Paul Cambon, « L'humanité ne se transforme pas du jour au lendemain. Elle évolue ». L'idée d'un nationalisme étroit, je dirais : certains préjugés nationalistes sont peut-être encore trop fortement ancrés dans les masses et même chez une certaine élite.

« Pour que la Société des Nations vive, il faut que l'éducation des esprits soit faite, que la S. D. N. soit enseignée au monde. Aujourd'hui, pour beaucoup encore, la Société des Nations n'est qu'un grand mouvement d'espérance, mais on ne discerne pas bien ce qu'il contient de prochaines réalités. Il faut que nous fassions l'éducation des prochaines générations ». Le monde économique lui-même n'est peut-être pas organisé à l'heure actuelle pour accepter de plein pied l'établissement d'un ordre international. Il ne faudrait plus alors s'étonner de voir après un tel enthousiasme de pareilles attaques. C'est le sort d'une révolution trop tôt faite. La Société des Nations, tout imparfaite qu'elle est, se perfectionnera dans les temps, et les esprits formés peu à peu par la force des choses et la pénétration des idées, accepteront alors sans luttes ce que l'évolution doit produire fatalement non point par changement brusque mais par transformation lente et sans à coups.

Après avoir étudié d'une façon générale le problème des sanctions, nous aborderons dans un chapitre II les sanctions internationales des divers projets et dans un dernier chapitre les sanctions telles que les organise le Pacte lui-même.

M. Léon Bourgeois, op. cit. page 144.

CHAPITRE I

Le Problème des Sanctions

I. — *La sanction en général*

Nature de la Sanction. — Les philosophes et moralistes définissent la sanction « un système de récompenses et de châtiments attachés à l'observation ou à la violation de la loi ». La récompense est une satisfaction, une jouissance accordée à l'auteur de l'acte vertueux en considération de son mérite ; le châtiment un mal sensible infligé à l'auteur de l'acte coupable en vue de l'expiation. Il n'y a donc sanction à proprement parler qu'autant que le bonheur ou le malheur consécutif à un acte est relié à celui-ci en vertu d'une loi de justice dans un but de récompense ou d'expiation.

Pour être parfaite, la sanction devrait être : universelle et ne laisser sans récompense ou châtiment nul acte vertueux, nulle faute ; proportionnelle et se graduer selon le mérite ou le démérite de chaque acte ; enfin indiscutable et le sujet qu'elle atteint devrait au fond de sa conscience en reconnaître la justice. Il est certain qu'aucune sanction terrestre ne saurait atteindre cet idéal philosophique. Sanction légale, sanction sociale basée sur l'opinion publique, sont d'institution et d'origine humaines et ne donneront jamais à l'idéale justice pleine et entière satisfaction.

Nécessité de la Sanction. — La sanction, malgré ses imperfections, est nécessaire et nous ne saurions nous en passer. Toute organisation juridique pour assurer dans la zone de sa compétence le respect du droit, doit avoir à sa disposition d'importantes sanctions. Proclamer la justice, dire le droit sont chose vaine si dans la pratique un système de récompenses et de punitions ne vient exalter le mérite et faire expier au vice ses crimes. Pour qu'une société d'hommes puisse vivre, il faut que l'expiation vienne rétablir l'ordre absolu un instant troublé ; il faut que l'exemple donné vienne empêcher de nouveaux désordres moraux ou sociaux. Il est prouvé que, même dans les civilisations les plus avancées, la nature conserve toujours dans certaines parties de l'humanité de mauvais instincts basés sur notre sauvagerie première, sur la violence. C'est contre eux qu'il faut dresser tout l'appareil des sanctions coercitives.

Fondement de la Sanction — La sanction est fondée sur le besoin inné de justice que tout homme porte en lui-même et qui se traduit ordinairement par ce principe moral : « Il faut que la vertu soit récompensée et le vice puni ». Le positivisme explique cet idéal de justice par la tendance primitive qui existe en nous à frapper qui nous frappe. Si nous désirons le châtiment du coupable, c'est pas sympathie, nous nous mettons à la place de la victime et partageons ainsi son besoin de vengeance. Quelle que soit l'explication que l'on en donne c'est un fait que ce besoin de justice existe en nous.

La sanction est enfin basée sur la responsabilité. Il est bien évident que l'individu ne saurait répondre que des actes vraiment siens, dont il est pleinement cause, qui sont le résultat de sa libre volonté. La récompense ou le châtiment ne doit atteindre l'auteur d'un acte que dans la mesure où il a voulu exécuter cet acte en tenant compte des contraintes morales ou physiques.

Rôle de la Sanction. — La sanction est-elle par rapport à la loi qu'elle sanctionne un moyen ou une fin ? Il n'est point possible d'indiquer d'une façon générale le rôle de la sanction ; il diffère trop essentiellement suivant la loi sanctionnée.

La sanction légale ou civile est certainement un moyen : le législateur se sert de l'attrait des récompenses et de la peur des châtiments pour assurer l'observation matérielle de la loi qui, seule, importe au maintien de l'ordre extérieur dont il a la garde.

La sanction sociale et la sanction morale ne sont pas au premier chef un moyen d'observation de la loi mais une fin. Elles sont toutes deux le plus souvent la conséquence naturelle et nécessaire de l'observation ou de la violation de la loi. Ce n'est pas pour que la loi morale soit observée qu'il y a des récompenses et des châtiments, mais parce qu'elle a été observée ou violée .La sanction sociale tout imparfaite qu'elle soit favorise ou condamne pour les mêmes raisons.

Caractère de la Sanction pénale. — L'objet premier du châtiment est la réparation de l'ordre absolu. Il est aussi essentiellement juste de punir le crime que de récompenser la vertu et pour assurer la vie d'un société humaine, il nous est permis de dire qu'il est encore plus nécessaire objectivement de punir que de récompenser.

Le châtiment non seulement répare l'ordre moral absolu en dehors du coupable mais encore le coupable rétablit l'ordre moral en lui s'il accepte l'expiation dans l'intention de satisfaire la justice offensée et de réparer le mal commis. La sanction pénale répare le désordre de la volonté révoltée.

Enfin, la sanction pénale est exemplaire et répare le désordre du scandale donné.

Sous quelque forme qu'elle se présente la sanction implique toujours l'emploi de la force. Pour remplir son véritable rôle et conserver son vrai caractère il faut qu'aucune force

matérielle ne puisse s'opposer à elle. Il ne faut pas qu'un coupable puisse lui résister et par là échapper au châtiment ; que le vice puisse troubler la pacifique vertu jouissant de ses récompenses ; ce serait la négation même de la sanction. Pour arriver à ce résultat, nous sommes bien obligés d'admettre que la sanction doit employer la force et, c'est là un point capital, une force supérieure même à toutes les autres.

II. — *La Sanction Internationale*

Nature et Caractère. — Nous ne saurions donner à la sanction internationale une définition aussi ample, aussi complète que celle des autres sanctions. Il est encore possible de dire que la sanction légale par ses décorations, ses honneurs distribue des récompenses. La sanction sociale distribue toutes les faveurs ou toutes les violences de l'opinion publique. De la sanction internationale, nous pouvons seulement dire qu'elle est à l'heure actuelle « un système de châtiments destinés à assurer l'exécution de la loi ». Elle ne participe donc pas, pour l'instant du moins, de l'universalité des autres sanctions. Son rôle est surtout de constituer un moyen. Sans doute elle est une peine, un châtiment infligé pour punir l'Etat coupable mais l'on peut dire qu'elle est surtout dans la pensée du législateur un moyen de contrainte destiné à maintenir l'ordre dans la société internationale. Elle vise à rétablir dans la société internationale l'ordre absolu ; elle a aussi un caractère exemplaire et répare le scandale donné par le désordre.

Le caractère de force qu'implique toute idée de sanction positive doit exister ici plus nettement encore que partout ailleurs. Dans aucune organisation, nous ne rencontrons

de puissance comparable à celle que sont susceptibles d'atteindre les personnes sujettes du droit international. Pour que ce droit arrive à imposer ses conceptions il faut que les sanctions mises à sa disposition soient d'une force si considérable qu'aucun des Etats, si puissant soit-il, ne puisse se soustraire à leur application ou se rebeller efficacement contre elles. Nous pouvons dire que le caractère de la sanction internationale peut se résumer en cette formule qu'elle est « essentiellement la Force mise au service du droit et réglée juridiquement au point de vue de ses moyens d'emploi et des cas dans lesquels il y aura lieu de la mettre en œuvre ».

Fondement de la sanction internationale. — Le fondement de la sanction internationale ne diffère pas de celui des autres sanctions. Elle obéit au besoin inné de justice qui fait que nous désirons tous voir vivre dans la tranquillité et prospérer une nation pacifique et laborieuse ; décliner une nation belliqueuse qui vient troubler de son ambition les autres nations dans la paisible possession de leur individualité et de leur liberté.

Comme toute autre sanction, elle ne saurait se comprendre sans la faute et la responsabilité. Or, un Etat est-il responsable de ses actes ?

La question ne fait aucun doute : l'Etat est une personne du droit international « de jure cuo ». Il a le droit, dès qu'il a conquis de par sa constitution politique son individualité propre, d'exiger des autres Etats le respect de ses droits et l'application du droit international. Il a la pleine capacité d'agir comme il l'entend ; sa souveraineté est assimilable à la volonté libre d'un particulier et par là même on conçoit qu'un Etat soit responsable de ses actes accomplis dans la pleine conception de son libre arbitre. L'Etat est soumis au droit international comme un individu est

soumis au droit interne d'un Etat. Il doit exercer les droits et les fonctions de la souveraineté conformément à ce droit. Il doit, au même titre que la personne civile, assurer sa propre responsabilité.

En vertu du principe de continuité la responsabilité de l'Etat survit à tous les changements de gouvernement ou de régime ; la personnalité internationale de l'Etat, elle, ne change pas. Le droit international n'a pas à s'occuper de la question de légitimité, elle est constitutionnelle et n'atteint en rien la responsabilité (1). La question ne soulève de difficultés que dans le cas d'un gouvernement révolutionnaire. Un Etat ne saurait être tenu pour responsable des actes commis par une poignée de rebelles ocupant pendant un temps restreint un pouvoir essentiellement fragile et limité. Mais si un gouvernement révolutionnaire arrive au pouvoir, donne au pays, fût-ce par la violence, une véritable organisation politique, établit des relations avec d'autres Etats et assure la responsabilité de ses propres actes ; nous sommes en présence d'un véritable changement de régime et l'Etat, même dans le cas de nouvelles perturbations politiques, doit être tenu pour responsalbe (2).

L'Etat est directement responsable des actes accomplis par son gouvernement ou avec son autorisation, des actes des fonctionnaires agissant en vertu d'instructions du gouvernement. Il est indirectement responsable des actes commis par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonc-

---

(1) La reconnaissance n'influe en rien sur la personnalité internationale d'un Etat. Elle implique seulement que le nouvel organisme politique de la personne internationale est de nature à garantir l'exercice des droits et l'accomplissement des devoirs internationaux.

(2) La Commune de 1871 peut être considérée comme une simple rebellion et l'Etat Français comme irresponsable des actes commis par elle. Au contraire, en cas d'effondrement de la Russie communiste le gouvernement qui succéderait aux soviets devrait assumer la responsabilité de leurs actes. Ils sont pourtant au premier chef un gouvernement révolutionnaire.

tions. Cette question de responsabilité de l'Etat du fait de ses fonctionnaires est très complexe tant en droit public qu'en droit international : en principe, l'étranger est assimilé au citoyen.

D'une façon générale, l'Etat n'est pas responsable des actes accomplis par des particuliers au préjudice d'un Etat ou de citoyens étrangers. Il le devient s'il tolère l'accomplissement de ces actes ou s'il ne fait pas pour les empêcher tout son devoir. Dans ces derniers cas, la preuve de la faute de l'Etat incombe toujours à la partie lésée. Cette responsabilité de l'Etat du fait des particuliers est augmentée en cas de neutralité. L'Etat doit empêcher les particuliers de prêter leur assistance aux belligérants et d'organiser cette assistance sur son territoire. (Ex. : la responsabilité de l'Angleterre fut engagée pour la fourniture de bateaux aux Etats du Sud par des armateurs anglais lors de la guerre de sécession (affaire de l'Alabama). Du reste, à l'heure actuelle la responsabilité des Etats, personnes morales, ne peut faire aucun doute. Le traité de Versailles a nettement tranché le débat. Malgré les dénégations des plénipotentiaires allemands, les alliés ont été unanimes après enquête basée sur l'étude des faits et des documents parlementaires à reconnaître la responsabilité de l'Allemagne. Dans l'article 231 du traité de Versailles, l'Allemagne fut obligée de reconnaître solennellement sa responsabilité de la guerre.

Nécessité de la Sanction Internationale. — La responsabilité de l'Etat ne saurait donc être mise en doute et les sanctions qu'il est susceptible d'encourir peuvent très logiquement se fonder sur elle. La nécessité de la sanction internationale est d'autant plus évidente que des raisons spéciales viennent encore la mettre en relief. La sanction sociale, cette force de l'opinion publique sur laquelle, nous le verrons, est basée toute l'organisation de la Société des

Nations et qui a tant d'influence sur les particuliers, ne saurait être pour un gouverenment une gêne considérable s'il est soutenu par les préjugés nationaux du peuple. D'autre part, la conscience individuelle peut arrêter le citoyen sur une mauvaise pente, l'empêcher de commettre une action mauvaise. L'Etat ne voit point sur sa route une semblable barrière toute morale. Ce ne sont généralement pas des raisons de conscience et de justice qui l'arrêteront, s'il a vraiment le désir de commettre dans son intérêt une action nuisible à ses semblables.

La nécessité des sanctions internationales est si évidente que le Saint-Siège, puisance toute spirituelle, qui ne base rien sur la violence, d'un caractère éminemment pacifiste, en recommande l'emploi et justement en raison de son désir d'une plus grande paix. Dans sa note pontificale d'août 1917, le Saint Père invite les gouvernements à substituer aux armées une institution d'arbitrage avec une haute fonction pacificatrice, selon des règles à concerter et des sanctions à déterminer contre l'Etat qui se refuesrait, soit à soumettre les questions internationales à un arbitrage, soit à en accepter les décisions (1).

Difficultés de réalisation des Sanctions internationales.— La sanction internationale, sur la plupart des points, ne diffère pas outre mesure des autres sanctions, elles sont toutes d'une nature à peu près semblables. C'est dans la difficulté de la réalisation qu'apparaît nettement la différence, que se trouve le nœud du problème des sanctions internationales.

Dans l'ordre national, les Etats, dès leur début, sont capables de créer à leur usage tout un appareil de sanctions auxquelles nulle force intérieure, à moins d'exceptions

---

(1) Nouvelles Religieuses 1917

venant de la majorité ou d'une grande partie du peuple, ne peut résister.

Dans l'ordre international, au contraire, si la question de sanction apparaît d'une nécesité aussi stricte, elle est d'une réalisation très difficile et se heurte à de nombreuses objections d'ordre pratique et juridique.

Et d'abord, la constitution d'un organisme susceptible de dire le droit international et de prononcer une sentence ne va pas sans de sérieuses difficultés. Nous ne nous trouvons plus en présence d'une société ayant à sa tête un gouvernement. Il est très facile à ce dernier de choisir parmi les ressortisants de l'Etat des gens compétents en matière juridique, de nommer des magistraits pour appliquer la loi dans l'intérêt de tous. Dans le domaine international, nous nous trouvons en face d'une société composée de plusieurs Etats. Entre eux, grands et petits, il n'y a point de priorité, pas de gouvernement suprême, ils sont tous souverains et se trouvent sur un pied d'absolue égalité juridique. C'est de leur plein gré qu'ils devront choisir un terrain d'entente. Sur ce terrain-là, les petits Etats voudront être et seront équitablement les égaux des grands Etats, auront les mêmes droits. N'est-ce point là mécontenter les grandes puissances et peut-être arrêter ceux là justement qui sont susceptibles de fournir à l'organisme international la force capable d'imposer l'observation de ses décisions ?

L'application de la sentence, telle est la seconde objection pratique et non la moindre. Le tribunal national a la force avec lui, il dispose d'une gendarmerie, au besoin d'une armée. Un tribunal chargé d'appliquer le droit aux Etats va se trouver, tout au moins au début, dépourvu d'une telle puissance. Bien au contraire, sans armes effectives dans ses mains, sauf peut-être l'instable opinion publique, il va trouver chez chacune des parties en cause une force réelle, une armée nationale. Sa position va se trouver essentielle-

ment critique : ou bien il n'osera pas se prononcer, la force suffisante pour imposer sa volonté lui faisant défaut ; ou bien il prononcera une sentence qui ne sera pas appliquée si ce n'est point le bon vouloir des Parties ; son autorité, dans les deux cas, se trouvera fortement diminuée. La solution de ce difficultueux problème se trouve das le désarmement général des nations et dans la constitution d'une armée internationale, force coercitive mise à la disposition de l'organisme international. Cette solution, que nous étudierons plus loin, dépend de la bonne volonté collective des membres de la Société.

Une autre difficulté, d'ordre juridique celle-là, vient faire échec à l'établissement de sanctions internationales. C'est le vieux dogme de la souveraineté des Etats, cause principale de l'insuffisance des sanctions dans l'ancien droit international.

III — *Insuffisance des sanctions dans l'ancien droit international.*

Pourvoir le droit d'une sanction cela signifie le garantir de tout arbitraire et de toute violation, en assurer la réalisation. Le droit international d'avant-guerre offrait à ce point de vue de graves lacunes.

Le droit international tout comme le droit interne des Etats contient des obscurités, des règles difficiles à élaborer. Aucune juridiction n'était susceptible de départager les parties en conflit, de définir le droit et d'appliquer les sanctions nécessaires. La Convention de La Haye de 1899 avait bien établi une Cour permanente d'arbitrage, mais sa com-

pétence était facultative et suposait entre les parties une convention préalable par laquelle elles s'engageaient à porter leur différend devant la Cour et à exécuter la sentence qu'elle rendrait. Les parties étaient donc libres de déclancher ou non l'arbitrage et, dans l'affirmative, pouvaient choisir d'autres arbitres que ceux qui composaient la Cour permanente (1). Quant à la sentence rendue, la Convention préliminaire à l'arbitrage la déclarait obligatoire, mais les Parties l'exécutaient dans leur pleine souveraineté et la Cour n'avait à sa disposition aucun moyen coercitif pour en assurer l'exécution. Pratiquement, c'était s'en remettre à l'entière bonne foi des Parties « La foi aux traités est sacrée », disait le droit international ; nous savons, à l'heure actuelle, ce que vaut parfois cet axiome juridique.

La Conférence de la La Haye de 1907 voulut réaliser un progrès et constituer une Cour de justice arbitrale, fonctionnant dans le domaine international, à la manière d'un tribunal ordinaire et capable de créer une véritable jurisprudence. Malheureusement elle ne put aboutir et se borna à émettre un vœu recommandant aux nations l'adoption d'un projet de convention.

Il existait bien dans l'ancien droit des sanctions, connues sous le nom de mesures de rétorsion ou représailles, comme l'embargo et le blocus pacifique, mais leur application était laissée à l'entière disposition, au bon plaisir des Parties. Elles nous rappelaient, dans une certaine mesure, le duel judiciaire du Moyen Age, où triomphait, non pas toujours, le bon droit, mais sûrement la force.

Cette insuffisance manifeste, évidente, des sanctions provient en grande partie, nous l'avons dit, de la notion de sou-

---

(1) C'était moins un tribunal destiné à fonctionner d'une manière régulière qu'une liste de personnes compétentes désignées à raison de 4 au maximum par les puissances signataires.

veraineté qui faisait échec à l'institution d'une véritable organisation juridique internationale, condition nécessaire d'un système efficace de sanctions. La souveraineté est la faculté pour un Etat de faire son absolue volonté. Si nous analysons sommairement ce concept absolu nous lui trouvons deux aspects ; l'un positif : pouvoir de donner des ordres inconditionnés ; l'autre négatif : droit de ne recevoir d'ordres de personne.

Si cette notion de souveraineté peut se soutenir dans les relations intérieures d'un Etat vis à vis de ses ressortissants, elle est, quant aux relations extérieures, radicalement fausse.

Elle est tout d'abord démentie par les faits dans son aspect positif : le droit de commander d'un Etat ne peut pas s'exercer en dehors de ses frontières puisque, par hypothèse, les autres Etats sont ausssi souverains. Son aspect négatif n'a pas meilleur sort : il y a entre les Etats une inégalité de fait qui ressort de l'examen le plus sommaire. Il existe de plus en plus entre les Etats une interdépendance réciproque qu'établissent les relations intellectuelles et économiques. De véritables ordres ne sont pas donnés aux Etats, mais les plus petits d'entre eux subissent des influences, des forces de persuasion, et tous, des influences d'intérêt ou d'opinion. Dans les faits ni la souveraineté, ni l'égalité n'existent.

Dans le domaine juridique le concept de souveraineté est en contradiction avec l'organisation de la société traditionnelle des Etats, avec le Droit international. Il n'appartient pas à une nation d'abroger les règles internationales, elle est au contraire tenue de les observer. Changer une loi est une prérogative de la souveraineté, un Etat ne peut pas modifier les lois internationales. L'Etat est une personne, un sujet du droit international ; comment concilier ces deux choses : l'Etat tout à la fois sujet et souverain ?

Il faut remplacer cette idée de souveraineté si contraire à la réalité par celle d'indépendance et concevoir par là, dans

les relations extérieures des Etats, une notion des rapports internationaux analogue à la liberté des individus à l'intérieur du pays. Nous ne sommes plus alors en présence d'un concept absolu, qui ne saurait avoir de limite, mais d'une notion relative qui admet comme limites la liberté, l'indépendance des autres Etats et le respect du droit. L'égalité est alors conçue de la même façon comme une pure égalité de droit.

La Société des Nations vient de chasser définitivement du droit international ce dogme de la souveraineté. Cette perte toute platonique est largement compensée par les avantages que les Etats peuvent retirer de la Société.

Certains esprits pourraient trouver exagérées cette perte de la souveraineté, l'idée d'une puissance aussi considérable entre les mains d'un organisme international et la perspective du désarmement des Etats qui le composent. Un traité de garantie collective ne serait-il pas suffisant pour le maintien de la paix ? L'expérience nous force à répondre négativement ; nous avons encore sous les yeux les exemples récents de la Belgique et du Luxembourg. Bien que l'idée de garantie soit vieille, elle n'a pas donné de résultats. Les seuls Etats qui ont pu, parfois, en profiter sont les grandes Puissances. Elles sont arrivées ainsi à asservir les faibles à leur volonté. La situation établie se modifie-t-elle sensiblement et devient-elle désavantageuse pour elles ? Qui donc les empêche de ne plus intervenir du tout ? Nous concluons avec M. Frangulis :

« Dès lors qu'on n'a pu obtenir l'obligation négative de respecter que la garantie implique, comment espérer obtenir des Etats garants qu'ils accomplissement sans hésitation ni défaillance non plus une simple abstention mais un acte po-

---

(1) «Une ligue des Nations comme garantie d'une paix durable est-elle possible» - 1917.

sitif : celui de faire respecter une garantie au moyen de la force mise au service du droit. Le raisonnement aussi bien que l'expérience montrent qu'une garantie par celà même qu'elle droit comprendre la communauté des nations dans son ensemble, ne saurait assurer que toutes les nations se dresseront d'un seul coup contre les fauteurs de trouble qui s'aviseraient de susciter des conflits au sein de la communauté. »

Les observations de monsieur Frangulis nous semblent justifiées et nous y souscrivons pleinement. Ce n'est pas entre les mains d'Etats garants mais absolument libres et indépendants dans leur souveraineté que nous voulons remettre l'arme susceptible de contraindre de mauvaises volontés. Des nations que ne lie pas entre elles une organisation quelconque, se laisseront toujours guider comme autrefois par leur intérêt. L'intervention n'aurait lieu qui si quelque bénéfice pouvait en résulter pour l'Etat, qui si quelque danger immédiat le menaçait. Et cela les Etats le jugeraient eux-même dans leur pleine souveraineté.

Sans constituer dans le Monde une fédération d'Etats ou un super-Etat qui aurait un volonté et une action superposées aux volontés de chaque Etat, il faut, pour atteindre le but commun, substituer à une simple juxtaposition d'Etats, une organisation internationale commune. Entre les Etats il faut des organes communs disposant d'un force suffisante. Seule, cette organisation internationale remplaçant la vieille idée de souveraineté par celle de communauté est capable de permettre l'établissement d'un véritable régime de sanctions assurées par des organes et des forces librement créées, le tout reposant sur un contrat liant les Nations, sur un Pacte.

IV. — *Division des Sanctions Internationales*

On entend généralement par sanction les mesures de répression des violations du droit. Nous l'entendrons aussi dans ce sens et qualifierons de sanction toute mesure destinée à assurer le respect du droit en réprimant les violations. Cela ne nous empêchera nullement de signaler au passage les moyens préventifs institués par le Pacte pour empêcher les violations de se produire. Nous soulèverons aussi sommairement, la question des réparations dues en raison des dommages causés par les violations du droit et qui ne participent en rien au caractère pénal des sanctions proprement dites.

Les moyens préventifs se limitent à l'organisation de la Société elle-même et au désarmement général des Nations.

Ce sont surtout les sanctions proprement dites qui retiendront notre attention. Il est, en effet, bien évident que la morale et le droit internationaux se s'imposeront pas immédiatement dans le Monde par la seule bonne volonté des peuples. La crainte, tout au moins dans les débuts, aura de salutaires effets et les sanctions destinées à faire rentrer dans l'ordre les nations récalcitrantes auront la plus grande influence. Moyens préventifs et sanctions ne s'opposent pas entre eux, ils se compénètrent, se complètent mutuellement et la bonne organisation des uns facilite grandement l'application des autres.

Les sanctions peuvent atteindre indistinctement des personnes physiques et civiles et des personnes internationales. Il n'est point paradoxal de concevoir des personnes physiques atteintes de sanctions internationales. Elles peuvent, en effet, violer des règles de droit et déclancher des conflits internationaux. Un gouvernement, un souverain absolu peu-

vent très bien de leur propre autorité commettre des infractions et en être déclarés pleinement responsables. Un tribunal international peut alors être constitué, s'il ne l'est pas déjà, et juger le coupable qui, appelé à la barre, présentera sa défense et entendra sa sentence tout comme un citoyen qui comparait devant les tribunaux nationaux (1).

Pour les particuliers ces sanctions comprennent, selon la gravité des infractions des amendes pécuniaires ou des châtiments corporels allant des peines privatives de la liberté à la peine de mort. Qu'elles soient prononcées par un tribunal international ou national, les peines, si elles ont les mêmes chances d'application, ont de toute évidence la même salutaire influence. En face des mêmes châtiments les particuliers auront les mêmes hésitations. Les sentences seront toutefois délicates à prononcer en raison des questions de responsabilité qu'elles peuvent soulever. Dans tout Etat existe une hiérarchie et souvent des infractions seront commises en raison d'ordres ou d'instructions venant d'autorités supérieure auxquelles, d'après la loi interne, les particuliers sont tenus d'obéir. Dans ces cas il faudra rechercher le principal coupable et le plus souvent infliger la peine la plus forte non pas au bras qui exécute mais à la tête qui ordonne.

Les Etats sont soumis de plein droit aux sanctions internationales. La rétorsion et les représailles existaient déjà avant la guerre ; elles différaient de celles que nous envisageons en ce sens que les Etats se faisaient alors justice à eux même et les déclanchaient de leur propre autorité. La rétorsion s'employait lorsqu'un Etat avait commis un acte contraire à l'équité ou simplement aux intérêts de ses voisins par la création par exemple de droits prohibitifs à l'importa-

---

(1) Les articles 227 et 228 du Traité de Paix prévoient la constitution d'un tribunal spécial pour la mise en accusation de Guillaume II et des personnes accusées d'avoir commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre.

tion. Elles ne sanctionnait pas une violation du droit. Les représailles étaient au contraire des actes de violence et s'employaient pour punir un Etat qui, manifestement, avait violé le droit, ou commis une injustice. En les employant, les Etats usaient ainsi d'une sorte de droit de légitime défense.

Les sanctions se classent logiquement en :

Sanctions diplomatiques : ce sont les moins graves, elles comprennent la suspension ou la rupture des rapports diplomatiques, le retrait de l'exéquatur aux consuls et la privation du bénéfice des accords internationaux.

Sanctions juridiques : Outre les sanctions pécuniaires qui frappent l'Etat délinquant elles comprennent au regard de ses sujets la suspension des traités d'établissement, des conventions sur la protection des droits d'auteur e tde propriété industrielle ; le refus d'avis des tribunaux, refus d'exéquatur aux sentences rendues par les tribunaux de l'Etat délinquant ; saisie ou séquestre des propriétés de l'Etat coupable ou de ses ressortissants situés sur le territoire étranger.

Cette liste n'est nullement limitative.

Sanctions économiques : Elles sont d'une importance capitale et peuvent atteindre, grâce à l'organisation économique actuelle une exceptionnelle gravité. Par le blocus les Etats peuvent investir les principaux ports de commerce d'un pays sinon toutes ses côtes et empêcher ainsi l'entrée et la sortie des navires et des marchandises. Le blocus s'accompagne le plus souvent du boycottage qui interdit aux marchandises de l'Etat boycotté l'accès des pays étrangers (1).

---

(1) Il existe de nombreux exemples de blocus : en 1827 France, Angleterre et Russie devant Navarin pour faire cesser les massacres commis en Grèce par les Turcs. — En 1850 Angleterre devant les ports de Grèce pour appuyer les réclamations d'un de ces sujets. — en 1885 la France devant Fon-Théon durant l'expédition du Tonkin — en 1886 les grandes Puissances sauf la France pour intimider la Grèce.

Ces deux modes de sanction économique peuvent se compliquer d'embargo (2) : saisie pratiquée par un Etat sur les propriétés d'un autre Etat ou de ses nationaux en particulier sur les navires et leurs marchandises. Cette mesure est critiquée surtout lorsqu'elle a lieu à l'égard des particuliers et Monsieur Pasquale Fiore la considère comme absolument injustifiable. On pourrait lui répondre que toutes les sanctions retombent en définitive sur les particuliers. Envisagée comme sanctions de la Société des Nations l'embargo peut être considéré comme une mise sous séquestre destinée à faire souffrir l'Etat récalcitrant et à le faire rentrer dans l'ordre.

Au point de vue financier les nations associées peuvent interdire l'émission d'emprunts publics sur leurs territoires, l'admission à la cote du marché officiel des valeurs émises par le délinquant.

La Société des Nations peut, selon la gravité des infractions ou le degré de résistance de l'Etat récalcitrant à ses décisions, imposer telle ou telle sanction ; les grouper toutes pour les cas les plus graves. Elle peut ainsi obtenir une mise en interdit du délinquant et son isolement presque complet. Etant donné la division actuelle du travail sur la surface du Monde et le besoin intense, pour vivre, de relations commerciales, ces sanctions amèneraient à brève échéance la mort économique de l'Etat coupable.

Enfin si toutes ces sanctions n'arrivent pas à triompher des résistances , ont fait appel en dernier ressort aux sanctions militaires. Nous considérons ici la guerre comme un acte de force accompli au service du droit, dans l'intérêt général de la collectivité. La question de l'organisation et de la mise en œuvre de cette sanction est très importante et sera étudiée ultérieurement.

---

(2) En 1831 la France frappe d'embargo la Marine portugaise lors de ses démêlés avec l'infant Don Miguel — en 1839 Angleterre France vont forcer la Hollande à reconnaître l'indépendance de la Belgique.

De cette étude générale il résulte que le droit international doit être pourvu de sanctions sérieuses et efficaces. Bien dirigées, bien appliquées ces sanctions sont susceptibles de donner à un organisme juridique international une puissance considérable. Elles sont la base même de l'utilité et de l'efficacité d'une Société des Nations. Dans un Chapitre II nous allons voir de quelle façon auteurs et gouvernements ont conçu les sanctions dont la Société doit être pourvue.

CHAPITRE II

Les Sanctions dans les divers projets

Section I. — *Les Projets des Auteurs*

Les écrivains qui se sont occupés de l'établissement dans le monde d'une paix perpétuelle sont très nombreux.

Au XVII[e] siècle Sully élabore un projet de république très chrétienne destinée à empêcher tout despotisme et à faire régner la paix entre les Etats membres de la chrétienté. A la lecture du projet cette république nous apparaît plutôt comme une ligue destinée d'une part à empêcher en Europe l'expansion et le despotisme de la Maison d'Autriche, d'autre part à lutter contre les Infidèles et à permettre l'expansion coloniale des Etats européens. Elle devait se composer des dominations électives du Pape, de l'Empereur, des rois de Pologne, de Hongrie, de Bohème ; des dominations héréditaires de France, Angleterre, Espagne, Suède, Danemark et Lombardie ; des quatre républiques souveraines de Venise, de Grèce, de Suisse et des Pays-Bas. Cette dernière était enlevée à la Maison d'Autriche. Tous ces Etats

voyaient leurs territoires délimités et ne pouvaient s'accroître en Europe. La religion était la religion chrétienne (catholique, protestante ou réformée). A la tête de la République se trouvait un Conseil très chrétien formé de deux députés de chacune des 15 dominations « lequel ait puissance de juger souverainement de tous les différends qui pourraient intervenir en icelles ».

Comme sanction, malgré la crainte qu'inspirait la Maison d'Autriche, le projet ne prévoyait rien de précis. Une seule phrase nous indique qu'en cas de désir d'expansion d'un Etat quelconque « les armées de tous les autres se devaient joindre ensemble pour le remettre à la raison ». En somme, le problème si capital des sanctions n'est pas du tout traité dans le projet attribué par Sully à Henri IV. Cependant, en bon soldat qu'il était, le roi avait senti toute la nécessité d'un pouvoir coercitif, mais il ne l'a conçu que d'une façon toute militaire sans d'ailleurs chercher à l'organiser. Il effleure l'idée d'une sanction militaire sans essayer de donner à la république très chrétienne une organisation pratique et rationnelle des sanctions.

Le projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint Pierre présente un intérêt plus certain. L'ouvrage débute par une série d'objections et de réponses dans lesquelles l'auteur essaye de faire prévaloir ses idées, et se continue par l'exposé du projet lui-même.

L'abbé de Saint Pierre projette une union entre tous les Etats de l'Europe y compris les Russes et les Turcs (1).

Le siège de cette Union est la Ville de Paix, Utrecht, qui

---

(1) Il va plus loin que ses prédécesseurs. "L'Union Européenne tâchera de procurer en Asie une société perpétuelle semblable à celle d'Europe pour y entretenir la paix et surtout pour n'avoir rien à craindre d'aucun souverain asiatique soit pour sa propre tranquillité, soit pour son commerce en Asie" ! Le bon abbé ne voyait pas qu'il pouvait avoir à craindre, en agissant ainsi, la totalité des princes formant l'Union Asiatique.

serait, pour l'occasion, fortifiée et aménagée. La liberté de religion est complète à l'intérieur de l'Union. Les organes de l'Union comprennent : une Assemblée ou Sénat composé des députés des nations nommés à raison d'un député et de quatre suppléants par Etat. Les députés président à tour de rôle. A l'intérieur de l'Assemblée des bureaux sont formés avec des attributions propres. L'Assemblée est chargée de liquider les affaires. Pour cela elle décide d'abord s'il y a lieu de les examiner ; en cas d'affirmative, elle les renvoie devant les bureaux compétents qui, après examen, donnent leur avis. Alors seulement il y a délibération et décision.

A tour de rôle cinq députés forment le Conseil des Cinq destiné à expédier les affaires pressantes et journalières, et à surveiller l'exécution des délibérations de l'Assemblée. Il représente en quelque sorte le pouvoir exécutif.

A la disposition de l'Union se trouvent des troupes composées d'officiers et de soldats natifs des territoires de l'Union ou tout au moins d'une des Républiques d'Europe. En cas de guerre, l'Assemblée nomme un généralissime à la majorité des voix. Il ne sera pas de maison souveraine et pourra toujours être révoqué. Dès le temps de paix, le Czar et les Turcs sont chargés de fortifier les frontières de l'Union du côté des princes qui n'en font point partie. Des garnisons considérables de troupes de l'Union seront maintenues en permanence dans ces places fortes. Si un prince arme, des troupes supérieures d'un tiers au moins aux siennes lui seront opposées. En cas de lutte entre princes étrangers, l'Union offrira son arbitrage et sa médiation et se rangera aux côtés de ceux qui les auront acceptés.

Les dépenses résultant des organisations et des armements nécessaires à l'Union seront réparties entre les Etats proportionnellement à leur richesse.

En cas de guerre les dépenses résultant des préparatifs de

guerre et de la conduite des hostilités sont payés par les Etats qui ont déclaré la guerre à l'Union.

Le problème des sanctions est aperçu avec plus de netteté bien qu'il se limite toujours à la sanction militaire et cela est bien compréhensible à une époque où les compénétrations juridiques et économiques n'avaient pas atteint le degré actuel. Nous voyons aux frontières de l'Union des garnisons considérables ; à sa disposition un pouvoir coercitif imposant : une armée internationale commandée en temps de guerre par un généralissime. Ce pouvoir coercitif n'est pas seulement une arme contre les dangers extérieurs ou intérieurs, mais encore une sanction des arbitrages ou médiations que l'Union est appelée à faire entre Etats en conflit.

L'abbé de Saint-Pierre résoud le problème sans l'avoir jamais posé ; il suppose le désarmement général effectué et l'armée internationale parfaitement organisée aux mains de l'Union. Ce projet est trop superficiel : il n'envisage pas le cas de rupture de pacte, ne voit pas les difficultés qu'il peut y avoir à grouper des nations aux intérêts parfois totalement opposés. Il ne parle des sanctions, cette clef de voute de l'édifice international, que d'une façon tout à fait générale ; il ne cherche pas à leur donner ne fut-ce qu'un semblant d'organisation. Et c'est peut-être là l'un des motifs lesquels l'abbé, non seulement ne fut pas pris au sérieux mais encore s'attira pour son beau rêve les sarcasmes et les railleries de ses contemporains. Il n'échappa même pas à la critique de Rousseau. « Convenons que dans tous les projets de cet honnête homme il voyait assez bien l'effet des choses quand elles seraient établies, mais il jugeait comme un enfant du moyen de les établir. »

Dans sa République Européenne, Rousseau donne le pouvoir international à une diète composée de plénipotentiaires. Il aperçoit les difficultés du désarmement général, de la

constitution d'une armée internationale, mais au lieu de les résoudre, il les tourne. Les Etats faisant partie de la République Européenne restent organisés et constitués comme ils le sont. Tout Etat qui enfreindra le traité sera mis au ban d'organisation. Et c'est peut-être là l'un des motifs pour critique de Rousseau : « Convenons que dans tous les projets ban de l'Europe : « Il sera encore convenu, dit-il, qu'on arrivera et agira offensivement, conjointement et à frais communs contre tout Etat, au banc de l'Europe jusqu'à ce qu'il ait mis bas les armes, exécuté les jugements et règlements de la Diète, réparé les torts, remboursé les frais et fait raison même des préparatifs de guerre contraires aux traités ». Nous rencontrons, quant aux Etats qui ne font point partie de la Diète, les mêmes solutions que l'abbé de Saint-Pierre. En somme les sanctions sont aperçues, Rousseau en comprend la nécessité mais il n'a su ni les étudier, ni les organiser.

Les philosophes étrangers ont abordé à leur tour la question de la paix perpétuelle. Dans ces matières ils se sont montrés plus insuffisants que les auteurs précités. L'Anglais Bentham pour faciliter le maintien de la paix préconise l'établissement d'une Cour commune de justice mais il lui refuse tout pouvoir coercitif. « Le droit, dit-il, primera la force. » Il faut encore lui en donner les moyens sinon cet adage devient une pure utopie.

Kant ne donne pas au problème une solution plus satisfaisante. Il se borne à de pures abstractions. Il ne dit absolument rien ni de l'organisation de la justice internationale ni de la façon dont les conflits seront réglés et les infractions sanctionnées. Kant se borne à demander pour chaque pays une constitution civile républicaine ; pour l'application et le fondement du droit public l'institution d'une confédération d'Etats et l'idée d'une hospitalité universelle. Cela suffira, selon lui, à la garantie de la paix perpétuelle.

Fichte (1) au point de vue des sanctions se rapproche beaucoup plus de l'abbé de Saint-Pierre que de ses collègues allemands. Comme lui il a bien aperçu la nécessité d'une sanction et il eut l'idée bien nette d'une forte sanction militaire. Mais, à l'instar de son précurseur il n'a pas su descendre dans les détails nécessaires. Il conçoit les hommes comme faisant partie d'une même communauté, mais il remarque aussi qu'ils font partie d'Etats étrangers entre eux sans grande compénétration juridique. Pour éviter cette inconséquence, il préconise la constitution d'un Droit des Gens commun à l'humanité avec des organes propres à le faire respecter. Pour punir les violations il prévoit la guerre, mais la guerre juste, la guerre sanction. Il demande la création d'une Société des Nations pourvue d'un tribunal d'arbitrage chargé de dire le droit, de prononcer des sentences sur les conflits internationaux. Pour assurer le respect des lois et l'application des sentences il conçoit une armée d'exécution aux ordres de la Société.

La grande faiblesse des projets de ces divers auteurs se trouve dans le manque d'organisation des sanctions. Il nous faut, pour trouver des solutions satisfaisantes, aborder l'examen des diverses théories émises par des professeurs ou techniciens à la fin du XIX^e^ et au commencement du XX^e^ siècle.

Les uns (2) reprennent les idées de l'abbé de Saint-Pierre et reviennent à l'armée internationale. Les autres (3) reprennent les idées des philosophes allemands ; ils s'avancent plus qu'eux dans le domaine des sanctions mais leur système

---

(1) La paix mondiale.

(2) «Le problème final du Droit International» Lorimer professeur de droit international d'Edimbourg.

(3) Des moyens pratiques pour parvenir à la suppression de la paix armée et de la guerre du professeur Kamarowsky.

est basé sur l'honneur et la dignité des peuples ; leur justice internationale est facultative.

D'autres auteurs ont envisagé la question sous un jour plus concret. Raoul de la Grasserie (1) propose un tribunal international et une armée internationale dont le rôle serait d'assurer l'exécution des sentences ; une administration internationale pour surveiller le désarmement des nations.

Le professeur Pasquale Fiore préconise l'établissement d'un Congrès composé de représentants des Etats qui voudraient s'organiser en Union et de membres élus directement par les populations de ces Etats. Les peuples peuvent avoir des droits internationaux différents de ceux des Etats ou même qui s'y opposent. Le Congrès ne serait pas permanent, mais seulement convoqué lorsque les exigences de la Société Internationale imposeraient la modification des règles existantes ou la promulgation de règles nouvelles. Les représentants des Etats seraient désignés au nombre de deux par Etat sans distinction ou grandeur. Les représentants du peuple seraient élus par le peuple lui-même et non par le Parlement. Pour aboutir à un choix éclairé, le vote serait restreint et limité aux classes instruites. Le Congrès promulguerait ou codifierait les grands principes du droit commun international. Pour la connaissance et le règlement des conflits, M. Fiore rejette l'institution d'un tribunal international Il est partisan d'une institution différente : la Conférence, qui représente une sorte de pouvoir exécutif et de pouvoir judiciaire. Elle n'est pas permanente et se constitue toutes les fois que les circonstances en rendent l'emploi nécessaire. Un tribunal arbitral existe pour les affaires habituelles et d'importance restreinte. La Conférence maintient dans la Société Interna-

---

(1) Des moyens pratiques pour parvenir à la suppression de la paix armée et de la guerre 1904.

tionale l'organisation juridique établie par le Congrès. Elle se réserve les questions internationales qui peuvent troubler les relations pacifiques et produire une conflagration générale. Cette conférence est constituée par deux délégués de chacune des grandes Puissances (1) et par les délégués des Etats et des peuples ayant un intérêt direct dans l'affaire en litige qui n'ont pas droit de vote. Le tribunal arbitral serait organisé par le Congrès pour les affaires ordinaires et sa juridiction obligatoire. Toutes les discussions seraient publiques de manière à éclairer l'opinion, force qui, à l'heure actuelle est loin d'être négligeable.

Pour assurer l'exécution des sentences, Monsieur Fiore laisse au Congrès le soin de décréter toutes les mesures coercitives licites en temps de paix. Il comprend parmi ces mesures coercitives le blocus pacifique ou commercial de l'Etat délinquant. Enfin, comme moyen suprême, il préconise l'emploi de la force armée qui sera autorisée par le Congrès aux Etats de l'Union pour réprimer les violations du droit commun. Tous les Etats de l'Union sont réputés alliés et les autres neutres.

Le 20e Congrès universel de la Paix tenu à La Haye en 1913, Monsieur Milhaud, dans ses conférences sur « Les Sanctions du droit international et la paix future », MM. Dernburg et Neukamp, M. Tchéou-Wei (2) envisagent la question avec plus de précision. Les diverses sanctions apparaissent plus nettement et tendent à se grouper en catégories logiques. Les sanctions économiques et diplomatiques sont étudiées avec attention et occupent dans le système coercitif une place de plus en plus importante.

Parmi les auteurs du XXe Siécle une mention spéciale

---

(1) Celles-ci désignent leurs délégués lors de la réunion de la Conférence.
(2) Essai sur l'organisation juridique de la Société Internationale.

doit être réservée à M. Weiss, professeur à l'Université de Paris. Il réclame l'établissement d'une juridiction permanente, de commissions d'enquête. Mais il reconnaît l'impuissance de ces procédures si elles sont à la merci des Etats. Il veut « cuirasser » le droit international d'un système de sanctions ; remplacer l'ancienne base de morale et d'opinion publique par des sanctions assez énergiques pour décourager ceux qui seraient tentés de renier leur parole. Il mentionne la plupart des sanctions que nous avons énumérées dans notre chapitre II. « Le droit international de demain, dit-il, le droit de la paix ne peut se passer de sanctions. C'est la leçon pressante qui ressort des événements qui se succèdent sous nos yeux ».

Les idées de ces auteurs firent pendant la guerre un progrès considérable. Leur enseignement ne fut pas vain. Nous allons voir que dans leurs projets, les divers gouvernements ont porté toute leur attention sur la capitale question des sanctions.

SECTION II

Les Sanctions dans les projets officiels des divers Etats

Avant d'aborder l'étude des sanctions telles que les organise le Pacte, nous allons étudier les divers projets gouvernementaux qui les ont précédées. Il est intéressant, au lendemain de la guerre, d'où est sortie la réalisation pratique de l'idée de Société des Nations, d'étudier les manières différentes dont les vainqueurs, les vaincus et les neutres ont envisagé la question.

La conception latine, empreinte d'un véritable esprit

juridique, voit dans la Société des Nations un tribunal international obligatoire auquel les Partis en cause viennent soumettre leur différend, un juge qui prononce une sentence indiscutable et qui, pour la faire respecter, dispose d'une force coercitive considérable analogue mais dans un ordre différent, à la force publique mise par la loi entre les mains des magistrats nationaux.

La conception anglaise est moins précise. Elle vise à empêcher la guerre en retardant le point de départ des hostilités. Elle a confiance dans l'influence que, pendant ce laps de temps, l'opinion publique, les facteurs politiques. diplomatiques, peuvent avoir sur les parties en cause en vue de maintenir la paix. C'est ce seul moratorium que protègent les sanctions. Il semble qu'en voulant être pratique et se contenter d'une amélioration restreinte mais effective, l'dée anglaise ait manqué son but et que sa réalisation soit tout juste bonne à retarder la guerre non pas à l'éviter.

La conception latine, plus ample, plus ambitieuse, vise, sinon à supprimer complètement les guerres du moins à les restreindre considérablement. Les sanctions, chez elle, ne se bornent pas à faire respecter des obstacles préventifs, elles sont la garantie d'exécution d'une validité juridique . la sentence d'un tribunal. Elles sont essentiellement et durement répressives, organisées en partie dès le temps de paix. Dans le domaine de la prévention, elles sont d'une puissance indiscutable : n'est-ce pas un poids déjà suffisant dans la balance des décisions humaines que le seule crainte d'une implacable répression.

Projet Italien.

Les parties en cause doivent porter le conflit devant la Conférence, devant la Cour Internationale de justice ou devant le Conseil auquel s'adjoignent des représentants des

parties en cause. Les solutions sont obligatoires si les deux tiers du Conseil les ont votées. Dans le cas contraire, les décisions ne valent que comme recommandations.

Dans l'article 29 du titre III, le projet italien énumère les principales formes de sanction applicables par le Conseil à tout Etat qui ne se conforme pas das les délais voulus à la décision de la Cour de justice ou du Conseil. Le jeu de ces sanctions aboutit pour l'Etat réfractaire. :

A l'isolement diplomatique par la suspension des rapports diplomatiques de la part de tous les Etats contractants et par le retrait de l'exéquatur accordé aux agents consulaires ;

A l'isolement juridique par le refus d'accès et de séjour, l'expulsion des nationaux, par les entraves apportés à leur activité juridique ;

A l'isolement et à la guerre économiques par le refus de faire honneur à son crédit, la fermeture des ports, le refus des matières premières, l'exclusion de la cote officielle les entraves apportées à l'activité économique de ses nationaux, le boycottage. La guerre économique se couronne par l'embargo sur les navires et cargaisons destinés à l'Etat fautif dans les ports et eaux des Etats membres de la Ligue. A cela s'ajoutent la suspension de l'application des traités et l'exclusion de la Société.

Dans le cas où ces mesures ne seraient pas suffisantes pour amener l'Etat récalcitrant à l'exécution de la sentence, une action militaire commune est prévue.

Le Conseil est maître de l'application de ces diverses mesures. Il les notifie aux Etats contractants qu'il requiert de pourvoir à leur exécution. La requête peut être adressée à tous les Etats contractants ou seulement à quelques-uns d'entre eux. Ceux-ci sont tenus d'accomplir tout ce qui peut assurer l'exécution des mesures mentionnées dans la requête du Conseil. Le projet institue un Comité chargé

d'étudier et de prévoir, dès le temps de paix, l'application des mesures économiques. Toute liberté de vue est laissée au Conseil pour l'organisation et l'application de nouvelles mesures. L'article 29 spécifie « Le Conseil pourra décider d'employer toute autre forme de coercition directe ou indirecte qui lui semblera appropriée pour vaincre la résistance de l'Etat coupable ».

Le projet prévoit, sans les organiser, des mesures militaires et un Comité chargé de les étudier.

Avant la décision du Conseil ou de la Cour de Justice, les Parties doivent s'abstenir de tout acte d'hostilité. Dans le cas contraire, les Parties contractantes doivent se considérer en état de guerre avec elles et pourront intervenir unies ou isolées dans les formes qu'elles croiront le plus utile à la partie attaquée. Le Conseil, dans ce cas, prendra d'urgence les mesures nécessaires (article 31).

Le Projet Français

Le projet français élaboré et adopté par la Commission française pour la Société des Nations, le 8 juin 1918, se montre au point de vue des sanctions le plus heureux et le plus complet. Les affaires, si elles sont susceptibles d'une décision judiciaire, sont portées devant le tribunal international; dans le cas contraire, il appartient au Conseil de la Société de les résoudre. Les décisions sont notifiées aux Etats en cause. Il leur est donné avis que, les décisions une fois rendues, le conflit n'existe plus entre eux et qu'il ne peut plus exister qu'entre celui qui refuserait d'exécuter la sentence et l'ensemble de la Société. En cas de résistance, le Conseil adresse aux Etats en conflit une mise en demeure mentionnant les mesures coercitives qui, le cas échéant, seraient prises contre eux ; il leur fixe un délai pour s'exé-

cuter. Sur réquisition du Conseil, chaque nation est tenue d'user d'un commun accord avec les autres de sa puissance économique, maritime et militaire contre toute nation contrevenante.

Les diverses sanctions que le Conseil peut appliquer aux Etats récalcitrants sont : les sanctions diplomatiques. Elles ont pour résultat de mettre l'Etat récalcitrant au ban des nations associées et se ramènent à trois : la suspension ou rupture des rapports diplomatiques, le retrait de l'exéquatur accordé aux consuls, l'expulsion du bénéfice des accords internationaux d'un intérêt général.

Sanctions juridiques : sanctions pécuniaires appliquées à l'Etat pour des infractions qu'il commet, encourage ou tolère ; suspension des traités d'établissement, des conventions relatives à la protection des droits d'auteur et à la propriété industrielle ; des conventions du droit international privé ; refus d'accès des tribunaux des Etats associés, refus dans ces divers pays de l'exéquatur aux sentences rendues par les tribunaux de l'Etat contrevenant dans l'intérêt de ses ressortisants ; saisie et mise sous séquestre des biens meubles et immeubles appartenant à l'Etat ou à ses nationaux ; interdiction des relations commerciales et même de toute convention d'intérêt privé entre sujets des Etats associés et ressortissants d'un Etat réfractaire. C'est l'isolement juridique le plus complet de l'Etat en rupture de Pacte. Tout cela n'exclut pas l'application de sanctions pénales, conformément au droit commun, aux individus dont les attentats ou agissements ont pu compromettre le maintien de la paix.

Les sanctions économiques donnent à la Société des Nations le moyen d'exercer sur l'Etat contrevenant une contrainte considérable pouvant aller jusqu'à une mise en interdit totale sous le triple rapport commercial, industriel et financier. Ces mesures économiques comprennent notam-

ment : l'embargo ; le refus de matières premières et denrées alimentaires nécessaires, indispensables à la vie économique ; l'interdiction d'émettre des emprunts publics sur les territoires des nations associées ; refus d'admission à la côte du marché officiel des valeurs émises par le contrevenant et même retrait des admissions antérieurement accordées.

Comme le fait remarquer le projet ces sanctions seront d'autant plus pénibles pour l'Etat coupable que tous les Etats associés les appliqueront ; d'autant plus promptes que les Etats se seront préalablement entendus pour s'assurer une organisation économique propre à faciliter leur entr'aide contre toute répercussion à leur détriment.

C'est surtout dans l'étude et l'organisation des sanctions militaires que le projet français montre sur les projets des autres gouvernements une supériorité nettement caractérisée.

L'exécution des sanctions militaires sur terre et sur mer est confiée, soit à un effectif international, soit à une ou plusieurs Puissances faisant partie de la Société des Nations et ayant reçu mandat à cet effet.

L'organisme international dispose d'une force militaire fournie par les divers Etats adhérents et suffisante pour :

assurer l'exécution de ses décisions et de celles du Tribunal international ; maîtriser, le cas échéant, les forces qui pourraient être opposées à la Société en cas de conflit armé. Les effectifs des forces internationales sont déterminées par l'organisme international ; il fixe les contigents qui doivent être tenus à sa disposition.

Un service permanent d'Etat-Major International est chargé de l'étude des questions militaires intéressant la Société des Nations. Chaque Etat désigne le ou les officiers qui le représentent suivant une proportion qui sera déterminée. Le chef et les sous-chefs de ce service sont désignés par le Conseil sur une liste présentée par les Etats adhérents.

Sous le contrôle du Conseil, le service permanent d'Etat-Major est chargé de l'organisation des forces communes et de la conduite éventuelle des opérations militaires. D'accord avec les autorités militaires de chaque Etat il inspecte les effectifs internationaux et contrôle les armements. Il propose les améliorations qui lui semblent nécessaires tant dans l'organisation militaire que dans la constitution, la composition et le recrutement des effectifs de chaque Etat. L'instruction militaire est donnée dans chaque Etat conformément à des règles générales destinées à uniformiser autant que possible l'armement et les moyens d'action mis en œuvre par des troupes destinées à agir de concert. L'organisme international est en droit à tout moment d'exiger que les Etats adhérents apportent dans leur recrutement national toutes les modifications dont la nécessité lui est signalée par le Service d'Etat-Major.

Lorsque les circonstances l'exigent, le Conseil désigne pour la durée des opérations à entreprendre le Commandant en chef chargé de la direction des forces internationales. Ce généralissime choisit lui-même son Chef d'Etat-Major et les officiers qui doivent l'assister. Les pouvoirs du généralissime et de son chef d'Etat-Major général prennent fin lorsque les circonstances permettent de ne plus redouter un conflit armé, ou lorsque l'effet attendu des opérations militaires est atteint. Dans les deux cas une décision de l'organisme international fixe la date à laquelle prennent fin les pouvoirs du Commandant en chef et de l'Etat-Major général.

L'organisme international est formé par les Chefs des Etats associés ou par des délégués de leurs gouvernements ayant reçu les pouvoirs nécessaires pour engager la responsabilité de l'Etat.

Si le projet français n'organise pas de façon satisfaisante

la Société des Nations elle-même (1), il se montre excellent par la façon dont il conçoit le rôle de l'organisme international et l'organisation des sanctions. « La mission du Conseil international est de rechercher et d'employer tous les moyens d'empêcher les conflits internationaux ». Il est tenu de prendre l'initiative du règlement; si les bons offices et la médiation ne donnent pas de résultats, il sort des voies diplomatiques. Si l'affaire est d'ordre juridique elle est renvoyée devant la Cour de Justice Internationale, dans le cas contraire le Conseil international en est saisi, il cherche un arrangement, s'efforce de le faire accepter par les Parties en cause et en cas de résistance, l'impose.

Supériorité, en ce sens que les affaires juridiques sont résolues juridiquement, par un organe judiciaire et susceptible de sanctions juridiques même envers les particuliers. C'est toute la responsabilité des Chefs d'Etat et des Gouvernements dans les affaires internationales qui est mise en jeu.

Supériorité dans le système des sanctions qui sont organisées d'une façon précise et groupées dans un ordre logique.

Ce projet si satisfaisant mérite-t-il le reproche qu'on lui a souvent adressé de pousser à la guerre, de prévenir la guerre par la guerre ? Evidemment non ! S'il est difficile de nier que dans la politique d'avant-guerre dite politique d'équilibre, les forces militaires considérables des Nations en développant l'esprit militaire et guerrier, ont poussé les Etats à la guerre ; il est possible de dire que dans l'organisation internationale préconisée par le projet français la politique du droit malgré la force qu'elle détient conduira à la plus grande paix.

---

(1) Les organes de la Société des Nations se limitaient dans le texte adopté par la Commission française, à un Conseil international formé des délégués des Etats associés (1 par Etat) et à une délégation permanente nommée par eux pour recevoir les communications et préparer les travaux dans l'intervalle des sessions.

Nous ne sommes plus ici en face de blocs de nations qui essayent de se dominer les uns les autres pour faire régner sur le monde leur loi et qui n'arrivent à ce résultat que par la guerre. Au contraire nous sommes en présence d'un organisme qui est la garantie de la Paix, qui, par le Droit, étend déjà sur le Monde une souveraine influence. Par les risques de nouvelles guerres, cette influence, loin de s'accroître, ne peut que diminuer en rendant inutile l'existence de la Société. L'organisme international a tout intérêt à rechercher la solution pacifique des conflits, à maintenir la Paix, condition nécessaire de son prestige et de son autorité.

Loin de constituer un danger pour les Etats, la puissance militaire qui, seule, peut arriver au bout des résistances les plus tenaces, constitue pour les associés la garantie suprême du respect de leurs droits. Au sein des sociétés les meilleures et les plus policées il existe des malfaiteurs ; la société internationale ne saurait échapper à cette loi générale. Il y aura toujours des criminels internationaux en puissance, et seule une force matérielle peut être inemployée, mais utilisable et menaçante, peut garantir la paix du monde.

La Conférence n'a pas ratifié la construction si serrée et si vigoureuse du projet français ; elle a laissé pencher la balance du côté de l'opinion anglo-saxonne. Mais les deux conceptions se complètent et ne se contredisent pas. Il appartiendra au clair génie français d'élargir et de renforcer l'institution de la Société des Nations. « Il convient d'avoir toujours les yeux fixés sur l'avenir. Cet avenir, nous ne cessons de le croire, appartient aux idées françaises. » (1).

---

(1) «Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix» de G. Scelle.

Projet Anglais

L'étude que nous venons de faire des projets italien et français nous prouve que la pensée latine croit en la possibilité, à l'heure actuelle de restreindre considérablement la guerre par des moyens directs. Elle voit en la Société des Nations soit un tribunal international soit un médiateur obligatoire qui résout un conflit et impose à tous la sentence rendue. Pour donner à ces idées toutes leurs chances de réalisation pratique, elle remet entre les mains de l'organisme international une puissance considérable, tout un appareil de sanctions pacifiques dont l'application ne peut manquer d'atteindre dans l'organisation actuelle du Monde un maximum d'efficacité. Pour parfaire ce système coercitif le projet français organise dès le temps de paix la sanction militaire, menace perpétuelle pour les délinquants, barrière toujours prête à parer les coups de force

Les Anglais ne semblent pas avoir aperçu le problème avec autant de netteté. Les idées anglo-saxonnes ont dérivé des conceptions américaines de la « League to enforce peace » présidée par M. Taft. Les Américains voulaient obliger les Etats à respecter un « moratoire » de façon à empêcher le conflit de s'envenimer et à permettre à un organisme international de saisir l'opinion. Ils estimaient que si un tribunal ou une commission de conciliation s'est prononcée publiquement, si l'affaire est élucidée par la conscience commune, la guerre devient à peu près impossible. Ces conceptions furent reprises par le président Wilson qui les complèta en prévoyant l'institution de sanctions économiques et militaires.

Les idées américaines furent vite adoptées en Angleterre. Deux sociétés déjà formées pour étudier la constitution de la Société des Nations se fondirent en une seule « The league

of Nations Union » où se trouvaient les principaux hommes politiques d'Angleterre.

Le projet du général Smuts (1) systématise et affermit les principaux traits des conceptions anglo-américaines. Dans la dix-huitième de ses suggestions pratiques le général nous dit que le Traité de Paix stipulera que les Membres de la Ligue s'engageront tous ensemble et chacun pour son compte à ne pas partir en guerre l'un contre l'autre

a) sans avoir au préalable soumis l'objet du différend à l'arbitrage ou à une enquête du Conseil de la Ligue ; et

b) tant qu'un verdict n'aura pas été rendu et un rapport déposé par le Conseil et,

c) même cel fait, contre un Membre qui se conformerait au verdict, ou, le cas échéant, aux recommandations présentées par le Conseil dans son rapport. »

Il apparaît donc clairement que les Parties en conflit peuvent d'un commun accord repousser le verdict des arbitres ou le rapport du Conseil et recourir à la guerre.

Ce n'est pas tout la vingt et unième suggestion stipule « que si pour une raison quelconque il se révèle impossible de soumettre le conflit à l'arbitrage, l'une ou l'autre des Parties adverses pourra demander au Conseil de la Ligue de l'examiner. Le Conseil fera tout ce qu'il sera en son pouvoir d'accomplir, par voie de médiation et de conciliation, pour amener les adversaires à accepter une solution pacifique du conflit. Les recommandations seront adressées aux adversaires et n'auront pas force de décision, si l'une ou l'autre des Parties menace de partir en guerre en dépit de ses recommandations, le Conseil publiera ces dernières ». Cette dernière suggestion, en parlant de recommandations qui n'ont pas force de décision, et en ne prévoyant pas l'application de

---

(1) La Ligue des Nations — suggestions pratiques.

sanctions aux parties qui menacent de partir en guerre malgré les recommandations, semble en opposition avec la dix-huitième suggestion, paragraphe c, et jette encore un peu plus de confusion et d'hésitation sur le projet anglais.

En somme, ce qui ressort de la comparaison de ces deux suggestions et des origines des idées anglo-américaines, c'est qu'il est seulement possible, dans l'état actuel de notre évolution, d'obtenir un temps d'arrêt avant l'entrée en guerre. C'est sur ce délai que compte le général Smuts pour maintenir la paix. Il permettrait une enquête sur les Parties, sur les causes du conflit et amènerait une mobilisation des forces de l'opinion publique qui, souvent, seront assez puissantes pour empêcher les adversaires de prendre les armes. C'est ce moratorium, seule chance actuelle de maintien de la paix, que la Société devra garantir de toutes les forces matérielles dont elle dispose. « Afin de garantir la paix du monde, je voudrais, dit le général Smuts, accumuler les dangers et les risques sur les pas de quiconque se propose de rompre le moratorium ». Le général Smuts sent bien que seules des forces morales, malgré tout leur poids dans la civilisation actuelle, ne sont pas capables à elles seules de garantir d'une façon certaine le moratorium. Il faut leur juxtaposer le plus de forces matérielles possible : par le seul fait qu'une nation a rompu le moratoire, elle se trouve en guerre avec tous les membres de la Société sans qu'il soit besoin pour cela d'une déclaration de guerre. Les Etats qui composent la Ligue appliquent obligatoirement à la nation perfide les sanctions diverses que nous avons vu figurer dans les projets latins. Le blocus économique sur terre et sur mer serait absolu ; appliqué automatiquement son effet sur le délinquant serait considérable ; sa prolongation amènerait dans un bref délai l'épuisement financier et l'effondrement commercial.

Ces sanctions pacifiques ne sont pas d'une efficacité

absolue : une flotte peut rompre le blocus maritime, une armée se jouer du blocus terrestre si en face d'elle aucune défense militaire ne vient briser son élan. Le projet anglais l'a bien senti et, sans toutefois l'organiser, il a prévu la garantie d'application de ces sanctions par le recours à la force armée ; il en fait, pour les Etats signataires, une obligation absolue. Mais, et c'est là une nouvelle faiblesse du projet Smuts, le Conseil ne fixe pas, il ne fait que recommander aux gouvernements respectifs les forces et contributions qu'à son avis, ils devront fournir. Une fixation nette vaudrait beaucoup mieux ; elle éviterait toute perte de temps, tout tatonnement et ne donnerait pas à l'armée ennemie le double avantage d'une meilleure organisation et d'une offensive rapide.

Dans le seul domaine des sanctions à mettre entre les mains de la Ligue, les projets latins et angio-saxons ne diffèrent pas sensiblement, si ce n'est par le refus d'application du droit des gens à l'Etat félon et son désarmement général prévus par le projet anglais. Tous, ils se trouvent d'accord pour l'intervention dans les domaines économique et militaire. Sans doute, le général Smuts ne parle pas des sanctions diplomatiques et juridiques, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici d'un déclanchement spontané de la guerre contre l'Etat coupable d'avoir rompu le moratorium ; ces sanctions deviennent accessoires et sont entraînées de plein droit par la guerre sanction principale. Il n'y a guère que les sanctions pénales contre souverains et gouvernements que les Anglais omettent.

Si nous regardons au contraire ce que cherchent à garantir les sanctions, les différences capitales des projets éclatent à nos yeux. Les Latins cherchent à garantir l'exécution d'une sentence ou d'un rapport provenant d'un tribunal ou du Conseil, dans tous les cas d'un organisme compétent pour dire le droit international. Les Anglo-saxons visent à

garantir un simple moratorium prévu par le Pacte en cas de conflit. Les uns visent d'emblée la résolution pacifique des conflits internationaux par des décisions juridiques sanctionnées. Les autres, plus modestes, surtout plus sceptiques, ne croient pas à la possibilité, dans notre temps, d'un semblable idéal. Ils imposent un simple délai avant l'entrée en guerre, et c'est ce seul délai qu'ils sanctionnent vraiment. Toutes les forces matérielles sont mobilisées pour le maintien du moratoire et l'opinion publique est seule prévue pour faire pencher directement les gouvernements du côté de la paix. Et il convient alors de se demander si l'opinion publique sera toujours favorable à la paix. Elle est, à l'heure actuelle, une force domestiquée, dirigée et non plus spontanée. Les Pacifiques sont-ils sûrs de toujours tenir en mains les éléments qui président à sa formation ?

Nous croyons d'autre part que si la Société, armée des sanctions anglo-saxonnes, est capable de maintenir en respect pendant toute la durée du moratorium deux adversaires qui s'arment (1) et sont toujours prêts à se sauter à la gorge ; elle pourra, ayant à sa disposition les sanctions militaires plus promptes, plus sûres du projet français, faire respecter sa sentence de paix. Si, pendant le moratorium, les Parties en cause n'ont pas agi par seule crainte des sanctions, même mécontents de la décision du Tribunal, elles n'agiront pas plus, toujours par la même crainte des mesures coercitives Et peu à peu, les ressentiments des nations tout comme ceux des humains ont, avec le temps, bien des chances de s'estomper, de disparaître.

---

(1) Le projet du général Smuts ne s'y oppose pas.

Projets Allemands

Les projets des vaincus se rapprochent plus spécialement des projets latins. Comme eux, ils admettent la compétence d'une Cour arbitrale, et pour sauvegarder l'exécution de sa sentence, mettent à sa disposition des sanctions identiques. Les projets allemands sont ceux de M. Ezberger et de la Société allemande pour le Droit des gens. L'article premier du projet Ezerger stipule : « Tous les moyens dont dispose la Ligue seront mis en œuvre contre l'Etat, membre ou non de la Ligue, qui attaquera par la force armée un membre de la Ligue, ou qui aura recours aux armes sans en avoir appelé à la Cour d'arbitrage ou sans avoir attendu sa décision, ou qui se refusera à accepter la décision de la Cour arbitrale. »

L'Etat attaqué pourra prendre les armes ; encore l'exercice de ce droit devra-t-il, d'après le projet de la Société allemande pour le Droit des Gens, être soumis à l'approbation et au contrôle de la Commission d'exécution de la Société des Nations.

Ces projets prévoient la rupture des relations diplomatiques, l'isolement commercial et financier le plus complet ((proclamation éventuelle du blocus). Les sanctions militaires par l'intervention d'un ou de plusieurs Etats sont prévues mais non organisées.

Projet Suisse

Le projet suisse n'a règlementé les sanctions qu'au point de vue de la compétence. A côté de la Conférence des Etats, il prévoit une Cour des Conflits pour tenter une

conciliation des Parties, une Cour Internationale de Justice pour trancher le différend et prononcer une sentence en cas de non conciliation. Les conflits qui ne peuvent être réglés ni par voie de conciliation, ni par jugement sont déférés à la Délégation Permanente du Conseil de Médiation. La composition de cette dernière tend à assurer non seulement l'impartialité de ses décisions mais encore à garantir que les Etats interviendront pour assurer l'exécution de la médiation et le maintien de la paix.

Pour garantir la paix, le projet suisse compte surtout sur la publicité donnée aux décisions et sur l'adoption de mesures provisionnelles destinées à mettre en branle l'opinion publique. Si cette pression ne suffit pas, la plus grande liberté est laissée au Conseil de Médiation qui, dans chaque cas fixe le moment et les modalités des sanctions nécessaires.

Projets Scandinaves

Les Comités danois, norvégiens et suédois, chargés par leurs gouvernements respectifs d'élaborer un projet de convention sur une organisation juridique internationale, ont prévu l'établissement d'une Cour de Justice internationale, d'un Conseil international, d'une procédure d'enquête et de conciliation.

Mais, au point de vue des sanctions à appliquer aux délinquants, ces comités se sont abstenus d'introduire dans leurs projets toute disposition. La question des sanctions a été cependant aperçue par eux, tout au moins par les Suédois. Ceux-ci ont estimé que l'initiative devait appartenir sur

cette question aux grandes Puissances. Les petits Etats sont, en effet, très gênés en raison de leur peu de puissance pour contracter l'engagement de s'associer à de puissantes mesures coercitives.

CHAPITRE III

Les Sanctions d'après le Pacte

Nous allons distinguer deux grandes catégories de sanctions :

Les unes conservent une allure pacifique, ce sont, après la sanction sociale de l'opinion publique que toute l'organisation de la Société vise à développer : les sanctions juridiques, économiques et financières.

Les autres entraînent l'utilisation de moyens plus ou moins violents soit qu'on les utilise exclusivement ou pour renforcer l'effet des premières. Elles comprennent les occupations et prises de gage, la sanction militaire proprement dite et le désarmement général que nous rattachons à cette dernière, car son rôle est en grande partie d'en assurer une facile application.

PREMIERE PARTIE

Les Sanctions Pacifiques

Section Premiere

L'Organisation de la Société des Nations et le Problème des Sanctions

La Société des Nations n'a été conçue ni comme un super-Etat, ni comme une fédération d'Etats. Elle constitue seulement entre les Etats un groupement, une association en vue d'atteindre des buts communs ; ne se superpose pas aux groupes nationaux, les respecte et s'efforce d'assurer dans une mutuelle confiance leur coopération pacifique.

En dehors d'une obligation spéciale, qui est de surveiller et d'assurer certaines obligations du Traité de Paix, le but de la Société des Nations nous apparaît double :

Développer la coopération internationale, conséquence naturelle de l'interdépendance des Etats.

Assurer la paix et la justice entre les nations par le respect du droit et la solution, si possible, pacifique, des conflits internationaux.

Pour atteindre ce double but, la Société des Nations dispose de moyens variés : diplomatiques, juridiques, techniques. Ils étaient déjà connus dans le droit international traditionnel et son étude nous montre leur peu d'efficacité dans les conflits qu'ils ont pu chercher à résoudre. On peut espérer toutefois qu'en les confiant ainsi à un organisme permanent, et en quelque sorte spécialisé dans la recherche des solutions pacifiques, leur utilisation sera meilleure et qu'ils donneront des résultats.

Mais il est impossible d'étudier la Société des Nations sans être frappé par l'énormité et les difficultés de la tâche qu'elle s'est imposée ; sans se demander comment elle pourra jamais atteindre ce but : le maintien entre les nations de la paix et de la justice, alors que depuis des siècles l'humanité le recherche vainement. Quel est donc le secret, le talisman qu'ont pu lui confier ses fondateurs ?

Suivant en cela la pensée anglo-saxonne, ils ont eu foi en l'opinion publique ; c'est sur elle que la Société des Nations base son efficacité. C'est sur son appui que compte l'organisme international pour amener les gouvernements à suivre ses avis et pour assurer le progrès et la paix.

A l'heure actuelle, le rôle de l'opinion est de plus en plus marqué dans la vie journalière, dans l'orientation des affaires publiques. Les gouvernements, dans les sociétés démocratiques, sont en quelque sorte une émanation de l'opinion, ils suivent les directives et sans elle ne peuvent plus se maintenir bien longtemps. Ne peut-elle jouer un rôle analogue dans la vie internationale ? Il faut pour cela que les gouvernements soient basés sur l'opinion publique, il est donc nécessaire que les peuples admis dans la Société des Nations soient dirigés par des gouvernements libres, et c'est bien la condition posée par le § 2 de l'article premier du Pacte pour l'admission dans la Société. Cette

même condition fut posée le jour où il s'agit de conclure la paix avec l'Allemagne.

Il y a danger cependant à se fier entièrement à l'opinion publique. Celle-ci n'est plus une force spontanée, elle est domestiquée et de nombreux facteurs concourent à sa formation, que la Société des Nations n'est pas assurée de posséder tous et toujours. On peut facilement la tromper, l'égarer. Il y a là une question essentielle d'éducation des peuples; selon le mot du général Smuts, il faut leur « apprendre à penser d'après la catégorie de l'international » , il faut, d'autre part, éclairer l'opinion, la guider et pour cela prendre de sérieuses mesures. Il appartiendra à la Société des Nations de ne pas l'oublier.

Quelle que soit la confiance que nous ayons en lui et la sécurité qu'il nous donne ce fondement n'en domine et n'en commande pas moins toute l'organisation de la Société.. Cela explique le souci extrême de respecter les souverainetés particulières, de ne pas leur imposer de décisions ; ne les amènera-t-on pas indirectement aux vues de la Société des Nations par la pression de l'opinion publique avertie, éclairée ? C'est pourquoi la Société des Nations compte comme organes essentiels deux assemblées délibérantes et et pas de pouvoir exécutif. Le Pacte nous l'indique : l'Assemblée et le Conseil « préparent », « proposent », « avisent », et rarement décident, si ce n'est dans des cas tout à fait exceptionnels. Ils sont faits pour la préparation, la conciliation et non pour l'action et la décision qui sont restées, semble-t-il, l'apanage des Etats. Ce sera peut-être l'occasion de situations délicates.

La collaboration internationale dans l'ordre économique ou financier, dans l'ordre humanitaire, s'accomode aisément d'une pareille organisation. Sur sa route elle ne rencontre pas de difficiles obstacles, les intérêts des Etats sont souvent en ces matières parallèles ou convergents.

Aussi, les organismes techniques de préparation apparaissent au premier plan, ils suffisent à éclairer l'opinion.

Dans le champ de la pacification, l'arbitrage et la conciliation sont les principaux moyens prévus par le Pacte.

La Société des Nations a voulu donner une impulsion nouvelle à l'arbitrage ; à côté du tribunal arbitral composé de juges librement choisis par le Pacte, elle a créé et placé la Cour de justice internationale. Les juges internationaux qui la composent sont élus par les organes délibérants de la Société et présentent toutes les garanties d'indépendance et de compétence. Le projet demandait pour elle la compétence obligatoire. Pour des raisons, sans doute d'opportunité, le Conseil ne fut pas de cet avis. L'Assemblée le regretta et tout en admettant en principe la compétence facultative de la Cour, elle adjoignit au protocole de la résolution un article, par lequel les signataires pouvaient reconnaître le caractère obligatoire du tribunal international. Cette juridiction rend des arrêts définitifs, sans recours, elle est compétente pour les interpréter. Nous croyons qu'il eut mieux valu admettre la compétence obligatoire de la Cour car une solution basée sur le droit peut mettre fin à beaucoup de conflits.

Il semblerait que le Pacte a marqué quelque préférence pour la conciliation et cela s'explique très logiquement par le fait que la conciliation fait intervenir comme ressort principal : la force de l'opinion. A chaque pas de la procédure de conciliation, nous voyons éclater le souci d'informer l'opinion publique, de l'éclairer complètement pour qu'elle se range en connaissance de cause du côté du droit. C'est au Conseil de la Société qu'échoit la mission de concilier les Parties en conflit, et cette conciliation est obligatoire si le différend n'a pas été soumis à l'arbitrage. Dès qu'une des Parties l'a saisi, le Conseil peut commencer son enquête et en publier immédiatement les résultats. S'il

réussit à régler le différend, il publie un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes du règlement. Si le différend, au contraire, n'a pas pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport voté à la majorité des voix pour faire connaître à tous les circonstances du conflit et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce. Tout membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits et ses propres conclusions.

Rien n'est donc plus conforme à l'esprit général du Pacte que cette procédure qui ne néglige rien pour éclairer entièrement l'opinion, lui faire connaître les diverses faces du problème et lui permettre en toute équité de prendre ses positions. Aussi bien, la Société des Nations s'efforce-t-elle à l'heure actuelle de la développer en instituant des commissions de conciliation. Dans sa 14me séance, la 3me Assemblée a adopté une résolution par laquelle elle recommande aux membres de la Société de conclure, sous réserve des droits et obligations mentionnés à l'article 15 du Pacte, des conventions ayant pour objet de soumettre leurs différends à des commissions de conciliation instituées par eux. L'organisation de ces commissions, leur compétence et la procédure à suivre devant elles sont déterminées par les Parties contractantes. Ces commissions sont en quelque sorte des doublures du Conseil, organe principal de conciliation ; elles sauvegardent plus que lui la souveraineté extérieure des Etats en ce sens que les Etats choisissent les Membres et le Président de la Commission. Pour assurer le maintien de la Paix, le Conseil pourra recourir à la Commission instituée par les Parties et y renvoyer les différends qui sont portés devant lui, en exécution de l'article 15.

C'est toujours pour que la Société des Nations s'appuie sur l'opinion et compte sur sa puissance, qu'elle a pu se contenter d'imposer à ses membres un nombre extrême-

ment réduit d'obligations. Au reste, ces obligations, qui sont sanctionnées par les mesures pacifiques ou guerrières, que nous étudions dans les chapitres suivants, tendent, avant tout, à permettre ou à faciliter l'entrée en action du moyen principal et direct de contraindre : la sanction sociale sur laquelle la Société des Nations base toute l'efficacité des décisions de ses organes.

Pour garantir à leurs peuples la paix et la sûreté, les Hautes Parties contractantes reconnaissent dans le préambule du Pacte qu'il faut observer rigoureusement les prescriptions du droit international et respecter scrupuleusement les traités. Ce sont là des principes fondamentaux sans lesquels il n'y a plus de société internationale possible. Pour atteindre ces buts. Elles considèrent qu'il importe « d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ». Si nous poursuivons la lecture du Pacte dans ses articles 12 et suivants, nous voyons qu'il est interdit de recourir à la guerre avant de soumettre le différend international, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Il ne faut pas que les hostilités s'ouvrent immédiatement sans avoir recours aux moyens de solution pacifiques. Il faut que l'opinion puisse agir de toutes ses forces pour arrêter la guerre menaçante. Si de pareilles dispositions aavient existé en 1914, la guerre n'aurait peut-être pas éclaté en coup de foudre, les peuples auraient pu imposer à leurs gouvernements des allures plus pacifiques, et des organismes internationaux auraient pu trouver des solutions susceptibles de régler le différend sans conflit militaire.

Même la sentence rendue, les Parties ne doivent pas recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois. Les hostilités ne s'ouvrent pas immédiatement après la sentence ou le rapport ; c'est à ce moment-là, en effet, que l'opinion est éclairée complètement sur le conflit, elle sait où se trouve le bon droit, de quel côté elle doit agir pour arrêter la guerre imminente.

A cela s'ajoute une autre obligation de ne pas recourir à la guerre, toujours sanctionnée par des moyens matériels de coercition, contre tout membre qui se conforme aux sentences des arbitres.

Signalons enfin l'obligation, qui fait exception à l'esprit et à la règle générale du Pacte, de se conformer au rapport du Conseil, voté à l'unanimité et à celui de l'Assemblée, voté à la majorité des membres et approuvé par tous les membres de la Société, représentés au Conseil.

Les Hautes Parties considèrent aussi qu'il importe d'« entretenir au grand jour les relations internationales, basées sur la justice et l'honneur ». L'article 18 oblige les membres de la Société à faire enregistrer immédiatement au Secrétariat, sous peine de nullité, les traités ou engagements internationaux, qu'à l'avenir ils pourraient conclure. Cet article s'explique par le désir de la plus large publicité, par le souci d'instruire complètement l'opinion. Et cela est très bien de faire pleine lumière sur les prétentions des gouvernements, d'éclairer les peuples qu'ils dirigent, qui les ont placés à leur tête et peuvent peser sur leurs décisions d'une force irrésistible. Ce devra être la politique constante de la Société des Nations que de dévoiler à l'opinion publique l'atmosphère diplomatique et l'instruire de toutes les manœuvres gouvernementales avant que les pressions nationalistes ne se fassent sentir sur elle.

Mais tout cela est-il suffisant ?

Ce sont en quelque sorte des moyens préventifs : une bonne organisation de la Cour Internationale de justice, du Conseil, de l'Assemblée, des Commissions de conciliation peuvent empêcher les litiges de s'aggraver et de dégénérer en guerre. Mais il ne faut pas oublier :

Que le statut de la Cour de justice ne déclare pas sa compétence obligatoire si ce n'est pour les Etats qui l'ont admis en signant le protocole annexé par l'Assemblée et,

du reste en bonne logique, l'arbitrage paraît devoir se cantonner dans les litiges d'ordre juridique ;

Que le Conseil peut échouer dans son œuvre de conciliation. Le rapport consécutif à cet échec n'aura pour effet d'empêcher la guerre contre toute partie qui se conforme à ses conclusions que s'il est voté par l'unanimité du Conseil, ou encore, si l'affaire a été portée devant l'Assemblée, par la majorité de cette dernière avec l'approbation unanime des Membres représentés au Conseil. Dans tous les autres cas, l'obligation ne joue plus et les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice, selon les termes de l'article 15.

Ces moyens assurent la pacification, mais en supposant que les Etats sont de bonne foi et sont tous animés d'un ardent désir de paix. Dans la vie pratique, il n'en est malheureusement pas ainsi, et il n'est pas inutile de prévoir la mauvaise foi. Un état peut fort bien ne pas se soumettre au moratorium et soutenir immédiatement par la guerre des revendications qui, par ailleurs, peuvent être très justes. Poussé par le désir de conquérir de nouveaux territoires ou d'acquérir des avantages internationaux, un Etat peut refuser de s'incliner devant les sentences ou recommandations unanimes des organes de la Société, attaquer un autre membre de la Ligue et même dans la conduite d'une guerre aussi injuste violer systématiquement les règles du droit international.

Des hypothèses semblables peuvent se réaliser pour toutes les obligations indiquées au Pacte Dans ces cas de rébellion des Etats, l'opinion a manqué son rôle avant même de l'avoir joué. Ne fallait-il pas alors renforcer l'autorité de la Société des Nations en mettant à sa disposition des sanctions ?

Nous avons déjà dit dans notre introduction qu'elles

nous paraissent indispensables. Cependant, elles devaient rencontrer dans leur établissement des difficultés particulières en raison de la conception même de la Société des Nations et de l'organisation qui en découle. Alors que les organes de la Société des Nations sont surtout des Assemblées délibérantes, les sanctions supposent un pouvoir capable de décider et d'agir. Pour assurer leur application efficace par un groupement semblable à la Société des Nations, il faut une solide coordination des efforts qui doivent tous converger sous une impulsion unique vers un but identique. Dans les rapports internationaux, les sanctions sont appelées comme dans tout domaine à imposer le plus souvent, par la force et la violence une solution contraire à la volonté des rebelles et c'est là une grave atteinte à la souveraineté extérieure des Etats, notion dont nous avons essayé de démontrer la fausseté, mais qui n'en dominait pas moins le droit international traditionnel.

Les idées des promoteurs et des fondateurs de la Société devaient amener sur l'emploi de la sanction de graves contestations. Les idées américaines s'étaient invariablement prononcées pour l'emploi des moyens pacifiques : arbitrages et médiations et se marquèrent très nettement en ce sens aux conférences de La Haye.

Il est vrai que la guerre a montré l'insuffisance de ces idées, et dans toute son évidence l'utilité des sanctions. Profiter de l'expérience est donné surtout à ceux qui en souffrent de plus près et toute une partie de l'opinion américaine n'a pas été instruite par la récente guerre. La Ligue « to enforce peace », dans son programme, contient une partie incontestée, celle qui traite du recours nécessaire aux moyens de solution pacifique et une partie discutée : l'application de sanctions aux contrevenants.

En imposant au besoin par la force certaines décisions, on a craint de réduire la souveraineté des Etats et de créer

ainsi une amorce de gouvernement super étatique en obligeant en somme dans les questions de conciliation certains Etats à s'incliner devant d'autres. Et, certes, il était peut-être dangereux de rompre brutalment avec le passé, de sacrifier sans ménagements la souveraineté, de compromettre par un excès de zèle les chances vitales de la Société nouvelle.

D'autre part, en usant de sanctions violentes, ne court-on pas le risque de créer un mal égal à celui que l'on veut combattre ? Les sanctions violentes ne sont pas faites pour agir sur l'opinion, on doit l'apaiser, l'éclairer, la force ne peut rien contre elle.

Dans la pensée continentale et surtout latine, l'idée de sanction est nettement dégagée. Sans elle il n'y a point de construction pratique et durable, l'organisme international n'a ni autorité, ni sécurité, ni avenir. Sans doute, il ne faut pas négliger la force incontestable d'une opinion publique favorable à la paix, et nous serons très heureux si des forces morales suffisent à sauvegarder le droit. Mais au cas où ces forces ne seraient pas suffisantes, et nous le craignons, après la dure expérience que nous venons de subir, nous ne voulons pas que la guerre puisse renaître et dans son injustice permettre l'écrasement du bon droit. Il nous faut pour sauvegarder la paix une force matérielle. C'est directement aux côtés de la sanction sociale, et non plus seulement pour permettre son développement, que la conception latine place les sanctions juridiques, économiques et, les plus efficaces de toutes, les sanctions militaires.

Ces idées ont paru si évidentes que les Anglo-Américains ont quelque peu cédé sur ce point. Ils ont doté la Société des Nations de sanctions bien atténuées dont le rôle, peu précis d'ailleurs, paraît être la garantie d'éclosion et de développement de la toute puissante opinion mondiale.

Bien plus, l'organisation même de la Société pèsera lourdement sur elles. Organes de préparation, de discussion,

de conciliation, nous trouvons tout cela, mais nous ne rencontrons point les pouvoirs de décision, les possibilités d'action que paraît exiger le bon fonctionnement des sanctions.

Cette double insuffisance que la conception et l'organisation même de la Société des Nations ont placé à la base des sanctions internationales va peser lourdement sur elles et limiter un rôle dont l'efficacité pour le maintien de la paix pouvait être considérable.

Avant de terminer ce chapitre il convient de signaler les dispositions particulières de l'article 17 en cas de conflit entre un Etat membre et un Etat étranger de la Société, ou même, entre Etats étrangers, tous deux, à la Société. Pour ces deux cas, la Société des Nations s'arroge le droit d'intervenir, fut-ce par la violence. S'agit-il ici de véritables sanctions ?

Nous ne le croyons pas. En effet, l'Etat invité, qui refuse d'accepter les mêmes obligations qu'un membre de la Société, en vue de régler pacifiquement un conflit se trouve absolument dans son droit. Au point de vue juridique, il n'a pas commis de faute et ne saurait encourir des sanctions.

D'autre part, aucune sentence juridique n'est intervenue et les moyens de coercition, que prévoit l'article 17, ne sont point la garantie d'application d'une décision juridique.

Il s'agit surtout dans ces cas de moyens de défense ; le Pacte ne veut pas que des nations étrangères viennent troubler la paix des Membres de la Société. Ce qui le prouve bien, c'est le dernier § de l'article 17, dont les dispositions sont moins fermes et beaucoup plus larges, tout simplement parce que le conflit se limite à des Etats non membres de la Société.

Les moyens de coercition sont les mêmes que ceux employés pour réprimer les ruptures de Pacte, mais ils n'ont aucun des caractères nécessaires pour constituer des sanctions.

SECTION DEUXIEME

Sanctions Juridiques

Pour punir les infractions commises au Pacte ou aux lois et coutumes internationales, la Société des Nations dispose de sanctions juridiques. Les unes punissent les crimes commis en violation des lois et coutumes internationales ; elles ne sont pas formellement établies par le Pacte, mais nous croyons fermement que la Société des Nations, organisme international, pourra les employer, puisqu'elles existent dans le droit international, et que, sans elles, les responsables ne seraient pas atteints et pourraient impunément poursuivre dans la voie de la faute. Les autres sont spécifiées nettement et sanctionnent des infractions ou des obligations prévues par le Pacte lui-même.

1° — *Responsabilité pénale des Etats et des individus*

Nous avons essayé précédemment de dégager nettement la responsabilité des Etats. La convention de la Haye, dans son article 3, lui reconnaissait une responsabiité pénale et disposait que la partie belligérante qui violerait les dispositions du règlement, serait tenue à indemnité, s'il y a lieu et serait responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de la force armée.

Cette responsabilité des Etats, en cas de guerre, peut être envisagée à deux points de vue : déclanchement de la guerre — conduite de la guerre. En déclarant la guerre, contrairement aux dispositions signées par lui en pénétrant dans la Société des Nations, un Etat se rend coupable et doit être puni. De même, dans la conduite de la guerre, les mauvais traitements envers les blessés et prisonniers, les violations

des règles de droit international transformées en doctrine de guerre pour amener une solution plus rapide du conflit, comme le firent pendant la dernière guerre les Allemands, constituent des crimes internationaux.

Il existe ainsi des faits collectifs, dont la responsabilité entière et directe pèse sur une nation. Une nation peut commettre des crimes en violant les engagements qu'elle a pris vis-à-vis de tel ou tel État, vis-à-vis de la Société des Nations elle-même. Autrefois, il n'y avait pas de justice possible dans ces cas-là, c'était aux Etats eux-mêmes à se défendre, à se venger en exerçant des représailles. Mais à l'heure actuelle, avec la Société des Nations, il devient possible de dégager nettement la responsabilité de l'Etat, en l'isolant des responsabilités individuelles, d'obtenir sa condamnation et de le punir en lui infligeant des sanctions juridiques qui, normalement, consisteront en des amendes pécuniaires, en des dispositions spéciales atteignant, comme il est équitable, sa prospérité collective.

La question soulève plus de difficultés en ce qui concerne la responsabilité pénale des particuliers. Il sera difficile d'abord, injuste ensuite, de faire peser sur un souverain, purement représentatif, la responsabilité d'une guerre ; son premier ministre ou son président du Conseil pourront, à leur tour, en rejeter la plus large partie sur le Parlement. S'agit-il de crimes de guerre ? La question de la discipline militaire intervient : on ne doit pas discuter un ordre et, du reste, les connaissances en droit international sont souvent très restreintes dans les armées. Même connaissant l'illégalité d'un ordre, le subalterne pourra toujours invoquer la contrainte pour se disculper. Il faudra, semble-t-il, reconnaître en principe la responsabilité des chefs qui ne fait aucun doute, même pour les crimes qu'ils n'ont pas ordonné, s'ils n'ont pas cherché, sinon à les prévenir, du moins à les réprimer. Mais en cas de simple tolérance et même de vœu

ou de permission de la part du chef, il faut retenir en même temps la responsabilité de l'auteur direct du crime.

Comme pour les Etats, la responsabilité pénale des particuliers touche les auteurs de la guerre elle-même et les auteurs des crimes de guerre.

Pour juger ces crimes doit-on avoir recours aux juridictions internes ? Les lois française, américaines et anglaise punissent les crimes de guerre et les font juger par des juridictions militaires. Certaines juridictions n'ont pas prévu le cas, mais ne peut-on pas assimiler le crime contre le droit des gens à un crime de droit commun ? Nous ne le pensons pas : les motifs qui poussent au crime ne sont pas les mêmes ; il serait difficile d'atteindre certains coupables. D'autpart, des questions de competence ne manqueraient pas d'être soulevées pour crimes commis en dehors du territoire, par exemple par les sous-marins. En droit pénal, enfin, celui qui, par des abus d'autorité ou de pouvoir, a provoqué à l'action, n'est puni qu'à titre de complice ; or, nous pensons qu'ici, étant donné les ordres militaires, le principal inculpé devrait justement être le chef. Nous croyons qu'il serait logique de faire juger les crimes internationaux par une juridiction internationale spéciale.

Cette responsabilité pénale a été reconnue par la Conférence de Paris, elle a nommé, le 25 janvier 1919, une commission, présidée par l'Américain Lansing, pour établir les responsabilités. L'article 227 du traité de Versailles met en accusation l'empereur Guillaume II pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités ; il crée, pour le juger, un tribunal spécial, composé de cinq juges (1). Il n'eut pas à fonctionner, la Hollande ayant refusé de livrer son hôte impérial inculpé, disait-elle, de

(1) Fournis à raison d'un par puissance par les Etats-Unis Angleterre, France, Italie et Japon.

crime politique et, par conséquent, non susceptible d'extradition (1).

Les articles 228, 229 et 230 du même traité, visent les criminels de guerre, ils sont inculpés « d'avoir commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre ». Les auteurs des actes sont surtout visés, mais il est possible d'inculper aussi leurs complices. Il s'agit d'actes commis contre les ressortissants des puissances belligérantes. Les tribunaux militaires sont compétents et les puissances désignent au gouvernement allemand les coupables qu'elles entendent poursuivre. La poursuite a un caractère international et non politique, l'extradition est possible. L'Allemagne doit donc livrer les coupables et fournir les documents et renseignements nécessaires. Nous savons à quelles difficultés ont donné lieu l'exécution de ces dispositions. Cette responsabilité pénale ne peut guère se traduire vis-à-vis de l'Etat que par des amendes pécuniaires et l'application des sanctions énumérées dans les chapitres suivants. Pour les particuliers, les tribunaux peuvent aller depuis les peines privatives de la liberté jusqu'à la peine de mort.

2° — *Responsabilité civile des Etats*

A la différence de la responsabilité pénale, la responsabilité civile ne se conçoit guère que vis-à-vis de l'Etat ; elle n'est pas une sanction, mais seulement une réparation des dommages causés par la guerre. Ces dommages doivent être normalement à la charge de ceux qui les ont provoqués ou volontairement causés.

---

(1) Un point certain en droit international est qu'en cas de demande d'extradition l'appréciation du caractère de l'infraction ne peut appartenir qu'au pays requis. Les termes généraux employés par l'art. 227 ont permis à la Hollande de déclarer que l'Empereur était coupable seulement de crimes politiques. Ces derniers ne donnent pas lieu à extradition s'ils sont purement politiques, mais dans le cas qui nous occupe on peut se demander s'il ne s'agit pas d'un délit politique complexe.

Les uns se rattachent à la déclaration de guerre elle-même et comprennent, avec les divers frais pour permettre la conduite de la lutte, les allocations nécessaires pour maintenir la tranquillité publique (pension des veuves de guerre, etc.).

D'autres dommages se rattachent à la conduite normale de la guerre ; s'ils sont dus à des violations des lois et coutumes de la guerre, ils donnent lieu à une responsabilité des Etats à la fois pénale et civile.

Cette responsabilité civile est-elle possible pour un Etat ? Outre les motifs, donnés dans un précédent chapitre, et qui nous font répondre affirmativement, l'article 1382 du Code civil spécifie : « Celui, dont la faute est cause d'un dommage pour autrui est tenu de le réparer ». Ce n'est point là une règle spéciale, mais un principe général du droit, une notion de justice. Cet article s'applique aussi bien aux rapports des Etats entre eux qu'aux rapports entre particuliers et Etats.

Pour qu'il y ait lieu à responsabilité de l'Etat, il faut, comme en droit civil, corrélation entre la faute et le dommage. Il ne s'agit ici que de dommages matériels, exceptionnellement de certains dommages moraux : la responsabilité et l'étendue du dommage et de la réparation sont alors laissées à l'appréciation des tribunaux. Pour les violations des lois et coutumes de la guerre, la faute est évidente. Pour les dommages résultant de la guerre et de sa conduite normale, il faut, pour établir une vraie responsabilité de l'Etat, prouver tout au moins l'injustice de sa déclaration de guerre.

Le traité de Versailles affirme la responsabilité de l'Allemagne et l'obligation de réparer les dommages causés par la guerre injuste qu'elle nous avait déclaré (Parties VIII et IX du Traité).

Au sujet de la nature des dommages, une discussion s'est élevée. La thèse américaine soutenait que seuls les dommages causés à la population civile devaient être réparés et

non ceux causés par les frais de guerre, sauf toutefois pour la Belgique, à cause de son caractère d'Etat perpétuellement neutre.

La thèse de l'Angleterre et des Dominions soutenait que les frais de guerre aboutissaient par les impôts qu'ils nécessitent, à hypothéquer les usines et se traduisaient en somme par des dommages à la population civile. Que l'usine soit détruite ou hypothéquée la chose importe peu, le dommage existe toujours au détriment du particulier. De plus, les vainqueurs ont toujours imposé une indemnité aux vaincus pour frais de guerre.

Le Conseil suprême aboutit à une transaction, il écarta d'une façon générale les frais de guerre et accepta de faire entrer dans les réparations, les pensions et les allocations (art. 231 et 232).

La Belgique a droit à la réparation totale de tous les frais et dommages de guerre à cause de la violation du Traité de 1839.

3° — *Exclusion de la Société*

L'article 16, dans son dernier paragraphe, prévoit l'exclusion de la Société. Cette mesure a un caractère disciplinaire, elle atteint tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte, elle est prononcée par tous les autres membres de la Société, représentés au Conseil. Cette sanction aura, pour les Etats, des conséquences d'autant plus graves, que les nations se presseront plus nombreuses dans les rangs de la Société des Nations et que cette dernière aura développé entre elles, sur des bases spécialement favorables, la coopération économique et financière. Indépendamment des sanctions, d'un ordre différent, qui pourront être appliquées à l'Etat violateur de certains engagements au Pacte, la mesure disciplinaire

demeure et frappe le Membre de la Société, même repentant. Certains accords commerciaux, exceptionnellement favorables, comme dernièrement encore, le projet sur l'arbitrage commercial peuvent être conclus entre Membres de la Société ; il est facile d'envisager tout le détriment qui peut résulter d'une exclusion au point de vue seulement économique.

Au point de vue politique extérieure, l Etat se trouve privé des garanties de paix et d'intégralité territoriale que lui offrait la Société ; s'il a de dangereux voisins, n'ayant plus le soutien de cette sorte d'alliance défensive à vaste échelle, qu'est la Société, il se trouvera dans l'obligation d'augmenter, à nouveau, ses défenses et de grever ainsi son budget. Il est isolé dans le Monde et si la plupart des nations font partie de la Société, il lui deviendra d'autant plus difficile de conclure des alliances politiques et des accords commerciaux, que les Membres de la Société sont obligés, sous peine de nullité, de faire enregistrer les traités qu'ils signent par le secrétariat de la Société. Et cette dernière ne sera peut-être pas disposée favorablement en face d'accords qui risquent d'atténuer la puissance de sa mesure disciplinaire. Avec l'accroissement de la Société des Nations l'exclusion est appelée, croyons-nous, à devenir une sanction des plus redoutées.

4° — *Nullité des traités non enregistrés au Secrétariat de la Société des Nations*

La nullité, prévue par les articles 18 et 20 du Pacte pour les traités qui n'ont pas été enregistrés par le Secrétariat n'est pas absolue. Nous croyons qu'ils 'agit ici, dans l'esprit du Pacte, d'un non opposabilité aux Puissances tierces.

En effet, ce serait porter une atteinte très grave à l'indépendance des Etats que les empêcher de s'engager valable-

ment entre eux. La Société des Nations n'est, nous l'avons dit, ni une fédération d'Etats, ni un super-Etat. Elle ne doit pas, elle n'a pas qualité, elle ne peut pas, d'un point de vue juridique, empêcher les Etats de se lier comme ils veulent dans leur pleine indépendance. Le traité signé par le gouvernement d'un pays lie incontestablement ce dernier.

Cependant, il ne faut pas oublier qu'avec la Société des Nations un ordre juridique nouveau a pénétré dans le monde international. Avec le Pacte, nous possédons une sorte de loi internationale suprême, à laquelle les indépendances individuelles des Etats doivent se conformer. Tout comme un contrat de droit civil ne doit pas contenir de dispositions illicites, une convention internationale ne doit point contenir dans ses articles de dispositions contraires aux principes généraux de la nouvelle organisation mondiale. On ne peut peut pas reconnaître en droit la validité des accords dont l'exécution amènerait fatalement des violations de certaines dispositions du Pacte. Nous réservons donc l'hypothèse où le traité dissimule une convention contraire au Pacte et nous sommes d'avis de déclarer nul et de nul effet un pareil traité, tout aussi bien à l'égard des Puissances contractantes que des Puissances tierces.

Si le traité conclu entre les Puissances ne contient pas de dispositions contraires au Pacte de la Société et si les nations contractantes, pour une raison quelconque, ont négligé l'enregistrement, nous sommes en présence d'une sorte de soustraction du traité nouveau à l'autorité ou plutôt à la vérification de la Société des Nations. L'organisme commun de coopération des Etats et par là la Société Internationale elle-même ignore ou est censée ignorer l'existence du nouveau traité, tout comme les particuliers ignorent l'existence des actes sous seing-privé. Il manque en quelque sorte à ces traités un caractère public international. Ils n'en restent pas moins valables entre les Parties qui les ont

signés librement sans porter atteinte aux lois et coutumes internationales, mais ne peuvent toucher en aucune façon les Puissances tierces et ne leur sont point opposables à l'inverse des traités enregistrés par le Secrétariat

Dans le droit international traditionnel il faut, pour qu'un traité soit valable, qu'on puisse concilier ses dispositions avec les devoirs des Etats contractants et les droits des Puissances tierces. Il faut que l'exécution de la Convention n'aboutisse pas à détruire l'effet de celles que l'un des contractants a passées avec un autre pays : c'est ce que beaucoup d'auteurs appellent : la réconciliation des traités. Or, les membres de la Société des Nations, par ce traité collectif qu'est le Pacte, ont placé à la base de tous leurs traités futurs l'obligation de l'enregistrement par le Secrétariat. Pour que la réconciliation des traités ait lieu, il faut accomplir la formalité de l'enregistrement, sans cela la nouvelle convention heurte l'article 18 du Pacte et les membres non contractants déclareront que cette dernière est nulle à leur égard, parce qu'elle viole un engagement antérieur qu'ils ont pris avec les Parties contractantes. Mais ici, tout comme dans le droit international traditionnel, il s'agit d'une nullité se limitant aux Puissances tierces, c'est-à-dire d'une non-opposabilité à ces dernières et nous croyons en toute justice que l'une des Parties ne saurait se prévaloir de l'article 18 pour se libérer de ses nouvelles obligations au moment de leur exécution.

Les actes qu'ils ont volontairement accomplis lient toujours les Parties contractantes mais ne peuvent avoir aucun effet à l'encontre de la Société des Nations, parce que tout à la fois ils violent les précédentes dispositions du Pacte et libèrent leurs auteurs de la solidarité qui lie les membres de la Société et de la vérification qui en résulte normalement.

SECTION TROISIEME

Sanction Economique et Financière

LePacte, dans son article 16, stipule que si l'un des membres de la Société des Nations recourt à la guerre contrairement aux engagements pris dans les articles 12, 13 et 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ces derniers s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

Le Pacte fait à tous les Membres de la Société une obligation stricte de soumettre l'Etat délinquant sans délai, par le seul fait de son délit, à la rupture de toutes les relations commerciales et financières. Le système du Pacte s'applique aux relations des particuliers entre eux comme aux rapports officiels. L'isolement de l'Etat en rupture de Pacte peut même s'étendre à ses relations avec les Etats étrangers à la Société. Cette dernière mesure vise la possibilité de constitution d'une Contre-Ligue formée par les Etats étrangers à la Société des Nations et destinée à contrebalancer sa puissance. En un mot, l'Etat en rupture de pacte est exclu de la Société Internationale et dans sa personnalité officielle et dans la personnalité privée de ses ressortissants. Il est

condamné à vivre, s'il le peut, sur lui-même. C'est pour lui l'isolement absolu (1).

Nous allons étudier l'application pratique de ce système et sa valeur comme sanction répressive ; dans un second paragraphe nous verrons quelles sont les garanties d'application par les Membres de la Société des mesures préconisées par le Pacte.

PARAGRAPHE I

Les moyens qui paraissent les plus efficaces pour assurer l'isolement de l'Etat visé sont : le boycottage et le blocus commercial.

Le boycottage économique est la mise en interdit, au point de vue financier et commercial, d'un ou de plusieurs Etats par un ou plusieurs autres. Dans le cas qui nous occupe tous les Etats membres de la Société, exercent simultanément le boycottage contre l'Etat en rupture de Pacte. Il peut consister en de nombreuses mesures économiques coercitives à l'encontre du récalcitrant : fermeture des marchés financiers, exclusion de la cote officielle des valeurs par refus d'admission ou retrait d'une autorisation antérieurement accordée, annulation des emprunts contractés à l'étranger, prohibition des importations et des exportations de toute nature, cessation de tout transport, suspension et annulation des traités de commerce, saisie-arrêt sur

(1) Cet isolement pourra se doubler d'une guerre financière. La situation monétaire actuelle du monde rend très facile l'application de cette sanction financière à certains pays dépourvus d'encaisse métallique. Cette guerre amène de rapides effondrements des changes avec toutes les conséquences désastreuses qui les accompagnent. La récente offensive contre le franc nous prouve combien il est facile parfois de déprécier une monnaie et combien est efficace pour la soutenir et la valoriser à nouveau l'appui des Puissances amies.

les créances de l'Etat rebelle et de ses ressortissants, etc., etc.

Ce boycottage exercé par les autorités des Etats peut se compléter à l'intérieur même des pays, dans leur vie ordinaire par le boycottage populaire. Toute marchandise boycottée ne trouve plus acquéreur à l'intérieur des pays ; les nationaux de l'Etat en rupture de pacte n'y trouvent plus aucune marchandise, aucune main-d'œuvre. Ce boycottage national fut pratiqué avec succès par les Chinois : en 1905 contre les Américains ; en 1908, contre les Japonais ; en 1908, en Turquie contre l'Autriche-Hongrie.

Le boycottage exercé par les Etats membres et leurs ressortissants est déjà un moyen efficace d'isolement économique, mais le Pacte veut réaliser un isolement absolu et interdire les relations entre les nationaux de l'Etat en rupture de pacte et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société ; pour arriver à ce résultat, il faut employer le blocus commercial. Ce dernier consiste dans l'investissement des ports et côtes par des navires de guerre en nombre suffisant pour en interdire l'accès ou le départ. Pour être efficace et juridiquement régulier, il faut qu'il soit effectif, il faut un investissement réel. La défense de violer le blocus doit être réputée obligatoire pour tous les bâtiments de la marine marchande de chacun des Etats qui font partie de la Société des Nations. Cette défense pourra être efficace à l'égard des puissances tierces, si cela a été expressément établi dans la note signifiant diplomatiquement le blocus. Le blocus commercial ne constituant pas seulement une abstention mais une sérieuse intervention des Etats membres, il devra être notifié à ces derniers.

Le Pacte prévoit enfin la rupture de toutes relations personnelles entre les ressortissants de l'Etat rebelle et ceux des Etats membres de la Société. C'est le boycottage juridique et moral, la suppression des relations contractuelles et privés. Sans doute, tous les particuliers ne sont pas res-

ponsables des fautes de leurs gouvernants, mais ce boycottage leur est appliqué par solidarité nationale. De cette façon, l'Etat rebelle est atteint non seulement dans ses besoins généraux, mais encore dans ses ressortissants et dans les besoins particuliers de ces derniers.

Les mesures que le Pacte a voulu grouper autour de l'idée d'isolement économique peuvent donc comprendre :

Le boycottage de l'Etat rebelle à la fois par les Etats membres de la Société et par les ressortissants de ces derniers ;

Le blocus commercial par tous les Etats du monde membres ou non de la Société ;

Le boycottage juridique et moral.

Le procédé de l'isolement n'est certes pas à lui seul d'une efficacité décisive ; ses résultats ne sont vraiment sensibles qu'à longue échéance. Les Empires centraux nous ont prouvé pendant la dernière guerre qu'un Etat puissant et bien organisé peut résister dans la guerre économique et financière au-delà de toute prévision. Cet argument ne doit point cependant être généralisé. Le monde international né de la Société des Nations diffèrera du monde international que nous avons connu pendant la guerre. A cette époque, il y avait fatalement des fissures à cause de la notion de neutralité et les neutres ont été les grands pourvoyeurs des belligérants. Avec la nouvelle organisation internationale, la neutralité cessera d'exister devant le crime de la nation qui aura rompu le pacte international.

Un boycottage complet accompagné d'un blocus immédiat et strict est un moyen très puissant. Il le deviendra plus encore à mesure que les relations internationales s'entrecroisant, la division du travail s'accentuant entre les peuples, l'esprit de libéralisme s'introduisant dans leurs rapports d'échange, chaque Etat deviendra plus nécessaire aux autres et plus dépendant d'eux. L'évolution continue

de la solidarité et de l'interdépendance des peuples est le gage le plus sûr de l'efficacité des moyens de pression économique. Tous les esprits et tous les projets se sont accordés sur ce point que cet ostracisme généralisé, cet isolement absolu seront une arme efficace et d'autant plus que les nations viendront plus nombreuses à la Société des Nations, ce qui est à prévoir si, par les garanties que nous souhaitons lui voir donner un jour, elle offre aux Etats d'inappréciables avantages de paix et de sécurité.

Cependant, si nous poussons un peu loin notre analyse, nous nous apercevons que l'interdépendance des marchés nationaux, gage d'efficacité de la sanction, rend plus difficile le mécanisme du boycottage. L'arme économique est une arme dangereuse dont il faudra se servir avec précaution. Le pays boycotté peut être riche en matières premières et en produits ; un ou plusieurs des boycottants peuvent être ses tributaires économiques ; même si une exception au boycottage était faite pour certains produits exportés par l'Etat boycotté, celui-ci refuserait de les livrer ; s'il en est producteur à peu près exclusif, on conçoit toute la gêne dans laquelle il mettrait ses rivaux et la faiblesse qui pourrait en résulter pour eux. Cette tension pourrait énerver les Etats, les amener à des concessions, à des compromis et, finalement, entraîner une exécution de police. Le Conseil de la Société des Nations devra donc se montrer très prudent dans l'application de la sanction économique.

Un autre danger réside dans la contrebande. Certains commerçants seront fortement atteints par la mesure mondiale ; d'autres, séduits par l'appât de gains considérables à réaliser, tenteront l'exportation en contrebande des marchandises destinées à l'Etat boycotté. Le blocus commercial empêchera facilement, s'il est efficace, toute contrebande par navires. Si toutes les communications avec l'Etat boycotté ne sont pas interrompues, il faudra établir une

surveillance sérieuse sur les chemins de fer et les canaux. De même dans quelques années, lorsque l'aviation commerciale aura fait les progrès suffisants, il deviendra nécessaire d'établir une surveillance sérieuse par avion dans les aéroports et sur toutes les frontières de l'Etat boycotté qu'elles soient maritimes ou terrestres. La contrebande ordinaire par ses frontières terrestres resterait seule possible ; gênée par la douane, elle ne peut suffire aux besoins d'un pays.

L'Etat rebelle peut, la chose est normale, manquer d'une des matières premières absolument nécesaires à la vie d'une nation comme le blé, le pétrole ou le charbon. En ce cas il semble que le boycottage appliqué à ce produit que le rebelle ne peut trouver dans son sol ou dans son sous-sol serait assez efficace et aurait l'avantage de ne pas gêner la vie économique tout entière des boycottants.

En résumé, l'isolement est en lui-même une sanction efficace. Encore faut-il qu'il soit appliqué ; qu'a donc fait le Pacte en ce sens ?

PARAGRAPHE II

Il est à supposer que beaucoup de nations éprouveront des hésitations et des craintes. Elles seront soumises à des intimidations, à des sollicitations tentatrices. Dans la crainte des responsabilités, elles attendront des initiatives voisines. Le Pacte ne nous dit pas quels moyens il prévoit pour assurer l'application de la sanction économique ; il ne prévoit rien pour assurer l'efficacité et la cohésion des mesures préconisées. Ce n'est pas le Conseil qui a le pouvoir de les ordonner ; le pacte fait seulement à chaque Etat une obliga-

tion de les prendre et c'est une obligation conventionnelle spéciale à chaque membre de la Société. « Et dès lors, on doit se demander, comme l'écrit M. Scelle (1), s'il ne faudrait pas des sanctions pour assurer la mise en œuvre des sanctions ». Il ne s'agit plus seulement ici de faire respecter un moratoire mais, chose plus difficile, de faire respecter l'obligation de recourir à la coercition économique.

L'article 16 du Pacte s'exprime ainsi : « Les Membres de la Société conviennent en outre de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. »

Ce texte prévoit entre les Etats membres de la Société une solidarité destinée à répartir entre tous les pertes économiques et financières qui peuvent résulter de la rupture des relations avec l'Etat rebelle. Il calme les hésitations que pourrait faire naître la crainte des conséquences dommageables.

Tout cela n'est pas suffisant ; ces opérations délicates, coûteuses, dangereuses pour tout dire, on prévoit qu'elles doivent être accomplies concurremment mais individuellement. Sans doute, il est bon de garantir les Membres de la Société contre les conséquences de l'action qu'ils entreprennent, mais il faut encore organiser le déclanchement et la marche méthodique de cette action. Ce qui manque aux opérations coercitives des Etats membres de la Société, c'est la coordination des efforts. Aucun organe n'est prévu pour grouper ces efforts, pour en faire un faisceau unique

---

(1) Op, cit. page 321.

dirigé vers le même but. D'après le Pacte, ce sont les organes constitutionnels qui, dans chaque Etat, déclancheront l'action économique. Gouvernements et Parlements apprécieront l'étendue de l'obligation, prendront des mesures appropriées sans s'occuper de savoir si elles cadrent avec celles prises par les autres nations. En face de mesures aussi graves que le boycottage et le blocus il est facile de concevoir les hésitations d'un Parlement, ses lenteurs, les interventions qui viendront faire pression sur lui et sur le gouvernement.

Pour arriver à la coordination des efforts des membres de la Société, nous croyons avec M. Bourgeois qu'il serait nécessaire de créer dès le temps de paix après entente des Etats un organisme économique placé sous l'autorité du Conseil. Cette organisation étudierait les diverses mesures destinées à assurer une grande efficacité à la sanction économique, les répercussions que l'application de cette dernière peut avoir sur les membres de la Société, les moyens de parer ou tout au moins d'atténuer ces répercussions. Dès qu'un Etat se mettrait en rupture de Pacte cet organisme pourrait indiquer spontanément aux Etats par l'organe du Conseil les mesures qu'il y a lieu de prendre. Les divers moyens économiques de coercition seraient ainsi déclanchés simultanément par toutes les nations de la Société sous l'impulsion d'un organisme central qui en conserverait, pendant toute la durée d'application des sanctions, la surveillance et la haute direction.

DEUXIEME PARTIE

Les Sanctions Violentes

SECTION PREMIERE

Les Occupations et Prises de Gage

Ce sont là des moyens énergiques employés pour exiger la reconnaissance d'un droit ou une modification à la conduite d'un Etat. Ils n'ont pas toujours le caractère de sanctions et sont souvent de simples mesures d'exécution ou même des mesures conservatoires.

Leur application est traditionnelle en droit international mais a toujours fait l'objet de critiques. La résistance à de pareilles mesures entraîne fatalement à la guerre. De plus, les grandes Puissances ont souvent abusé d'elles pour imposer à un Etat plus faible leur volonté.

Les prises de gage ont été fréquemment utilisées pour soutenir les réclamations des nationaux vis-à-vis d'un Etat étranger et ont soulevé dans certains cas l'opposition des tierces Puissances. A l'occasion du conflit germano-italo-anglo-vénézuélien, le ministre des affaires étrangères de la République Argentine, M. Luis Maria Drago, le 29 décembre 1902, exposa au gouvernement des Etats-Unis que de

pareils recouvrements de dette manu militari pouvaient amener la subordination d'un gouvernement américain et se trouvait en contradiction avec la doctrine de Monroë : « l'Amérique aux Américains ». Il allait plus loin et affirmait que l'emploi de la force pour contraindre un Etat à reprendre le service de sa dette, était contraire aux principes du droit des gens. Il faisait remarquer que le capitaliste qui prête à un Etat, tient compte de sa solvabilité et des risques qu'il court en prêtant à une entité souveraine qui, comme telle, ne peut être contrainte au paiement. Cette thèse est devenue célèbre à son tour comme celle de Monroë, elle est connue sous le nom de doctrine de Drago.

A la conférence de La Haye la question fut reprise et M. Drago plaida éloquemment sa cause. La convention du 18 octobre 1907 pose en principe que les Puissances contractantes conviennent de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux. Par exception, ce recours pourra avoir lieu quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue. Il faut donc pour que l'intervention violente soit possible, mauvaise volonté évidente du débiteur.

L'occupation est pratiquée fréquemment pour assurer l'exécution des conventions internationales et notamment des traités de paix. De 1871 à 1873, les troupes allemandes occupèrent certains départements dans l'Est de la France. Nous en trouvons encore un exemple caractéristique dans les derniers traités de paix notamment le Traité de Versailles. A titre de garantie d'exécution, l'article 428 prévoit l'occupation de certains territoires à l'Ouest du Rhin. Les territoires occupés, en cas d'exécution des obligations résul-

tant du traité, sont évacués en partie au bout de 5 ans, en partie au bout de 10 ans et en totalité à la fin d'une période de 15 ans.

L'article 430 permet la réoccupation de ces territoires pendant les 15 années d'occupation normale soit même après dans les cas où la Commission des Réparations reconnaîtrait que l'Allemagne refuse d'observer tout ou partie des obligations résultant pour elle du traité relativement aux réparations.

Enfin, dans l'annexe à la partie VIII (réparations) du traité, l'article 17 stipule qu'en cas de manquement à une des obligations relatives aux réparations, la Commission signalera cette inexécution à chacune des Puissances intéressées en y joignant toutes propositions qui lui paraîtront opportunes au sujet des mesures à prendre à raison de cette inexécution.

Et l'article 18 : « Les mesures que les Puissances alliées ou associées auront le droit de prendre en cas de manquement volontaire par l'Allemagne et que l'Allemagne s'engage à ne pas considérer comme des actes d'hostilité, peuvent comprendre des actes de prohibition et représailles économiques et financières et, en général, telles autres mesures que les gouvernements respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances ».

Une discussion s'est élevée à ce sujet entre Anglais et Français. La thèse anglaise prétend qu'il ne peut s'agir ici que de sanctions pacifiques, de mesures de coercition d'un caractère économique et financier nettement spécifiées par l'article. La thèse française soutient au contraire que les gouvernements pourront employer des sanctions de toute nature et les mesures militaires tout aussi bien que les économiques. Cette dernière interprétation nous paraît juste, sans cela les derniers mots de l'article « et en général telles autres mesures » seraient superflus et n'auraient plus

aucun sens. Nous sommes donc d'avis que les gouvernements pour faire respecter les obligations du Pacte pourront employer des mesures autres que les mesures économiques c'est-à-dire des sanctions de toute nature.

Le récent incident italo-grec pose la question d'utilisation par l'Etat de moyens violents au sujet du bombardement et de l'occupation de Corfou par les troupes italiennes. La question s'est posée de savoir s'il n'y avait pas incompatibilité entre l'emploi de ces moyens et l'organisation de la Société des Nations, s'il ne fallait pas tout au moins exiger au préalable une tentative de règlement toute pacifique. Il semblerait que oui et beaucoup de délégués à la Société l'ont soutenu malgré les éloquents discours du délégué italien. Mais après le règlement de l'incident un comité de juristes fut réuni pour étudier la question et dans son rapport il paraît admettre l'utilisation de pareils moyens.

Il faut noter d'ailleurs que la situation n'est pas du tout la même et échappe à toute critique si l'on considère les occupations et prises de gage comme des sanctions de la Société des Nations. Ce n'est plus alors un Etat qui réalise spontanément une occupation sans avoir épuisé les nouvelles voies de droit que lui ouvre l'organisme international. Ici, c'est la Société des Nations qui décide et, certainement, après avoir tenté tous les moyens de conciliation.

Dans l'occupation de la Rhur par les troupes françaises nous ne trouvions déjà plus le caractère de violence brutale et spontanée de l'incident de Corfou. C'est en vertu de textes précis du traité de Versailles que cette occupation s'est faite : elle avait une base juridique. Avec la Société des Nations, ces moyens violents sont une sanction véritable infligée à l'Etat réfractaire, soit pour continuer une pression qui brisera sa résistance, soit pour précéder une sanction militaire proprement dite, soit enfin pour prendre des garanties.

Dans tous ces derniers cas, l'occupation et la prise de gage sont des moyens violents que le Pacte ne met pas expressément entre les mains de la Société mais qui existaient déjà dans le droit international traditionnel. La Société des Nations, gardienne du Droit, a le droit de les employer, de s'en servir comme sanctions pour la réalisation d'une meilleure justice.

SECTION DEUXIEME

Les Sanctions Militaires

PARAGRAPHE I — SANCTIONS MILITAIRES PROPREMENT DITES

Certains esprits se sont effrayés de voir à la disposition de la Société des Nations une sanction militaire destinée à assurer l'exécution forcée de la justice. Ils ont déclaré inadmissible le fait pour l'organisme international de déclarer la guerre chaque fois qu'il y aura lieu à exécution forcée. Et puis l'armée internationale peut un jour ou l'autre être battue par l'armée d'un Etat en rupture de pacte, et que devient alors la justice, le Droit ?

M. Tchéou-Wei, auteur d'un Essai sur l'organisation juridique de la Société Internationale, écrit : « A notre avis, l'emploi ou du moins l'existence d'une force armée internationale ne sera réellement utile et efficace que si les tribunaux disposent d'autres moyens de sanctions et de répressions également efficaces et puissants ; c'est en combinant tous les moyens pratiques des sanctions les uns avec les autres, que la justice internationale arrivera à établir sa véritable autorité ; la guerre elle-même, même au nom de la Société collective, n'est pas une sanction proprement dite au point de vue juridique ».

L'auteur se montre partisan d'un tribunal international chargé de rendre des sentences et capable de faire exécuter son verdict en employant tous les moyens de coercition mis à la disposition de la Société.

Nous souscrivons pleinement à la pensée de M. Tchéou-

Wei lorsqu'il dit que les sanctions prennent une efficacité plus grande lorsqu'elles sont groupées. Il est de toute évidence qu'un cumul des sanctions amène plus rapidement l'Etat délinquant à s'incliner devant la Cour. Dans la pratique les sanctions ne peuvent pas être isolées, il est impossible dans la réalité des faits de les séparer aussi nettement que nous le faisons dans un exposé théorique. L'application des sanctions juridiques est de nature à gêner considérablement les rapports commerciaux ; le boycottage, s'il veut être efficace, entraîne avec lui le blocus commercial, sanction économique et pacifique, qui entraîne cependant tout un déploiement de forces navales, lesquelles vont interrompre par tous moyens, même par la violence, les communications entre l'Etat rebelle et l'extérieur et réciproquement. La sanction militaire appelle avec elle l'application de toutes les autres sanctions.

Nous nous séparons complètement de l'auteur lorsqu'il nous dit que la sanction militaire ne peut pas être à elle seule efficace. Nous croyons au contraire que cette sanction est la plus énergique et la plus rapide, que l'Etat battu militairement ne peut plus opposer à ses vainqueurs que de faibles réactions, encore celles-ci affaiblissent-elles plus le vaincu que le vainqueur. Celui-ci arrive vite à imposer son absolue volonté et c'est bien à cette sanction que la Société des Nations sera obligée de faire appel lorsque la sanction économique n'aura pas donné tous les résultats que l'on attendait d'elle, n'aura pas suffi à briser la volonté de l'Etat récalcitrant.

Nous ne saurions être de l'avis de l'auteur lorsqu'il prétend que le tribunal international devra déclarer la guerre chaque fois qu'il y aura lieu à exécution forcée et, qu'un jour ou l'autre, l'armée internationale sera battue. Dans l'organisation future internationale, l'armée dont disposera la Société des Nations sera d'une force tellement supérieure

à celles des armées nationales isolées que la victoire pour elle ne peut faire aucun doute. Il ne faut pas oublier que les armées nationales sont soumises au désarmement et contrôlées par l'organisme international. En cas de rupture de pacte l'Etat rebelle n'a qu'une armée réduite à sa disposition, il trouve en face de lui les contingents des divers Etats membres de la Société. Dès le premier choc, il sera battu ; nous ne pouvons pas raisonnablement supposer sa victoire en face de forces égales quant au progrès des armements et tellement supérieures en hommes et en matériel. La levée en masse à l'intérieur de l'Etat rebelle n'est guère pratique ; avant que les nouvelles troupes soient instruites, les armements et munitions fabriqués, l'armée internationale a le temps de bousculer ses adversaires et d'occuper le pays pour imposer les solutions de la sentence et parer à toute nouvelle révolte. Et M. Tchéou-Wei méconnaît justement le caractère juridique de la Cour Internationale qu'il réclame, en nous disant qu'elle devra déclarer la guerre. La Société des Nations est la gardienne de la paix mais aussi et surtout la gardienne du Droit, pour le faire respecter, elle acceptera une entorse à la paix. L'opération armée est une sanction suprême ; elle n'est pas une véritable guerre, son caractère est d'être une opération de police, une exécution juridique en tous points assimilable à celle que font les gendarmes nationaux pour s'assurer de la personne d'un être malfaisant. Et pourtant, nous ne disons pas que cette exécution de la volonté nationale, lorsqu'elle nécessite un acte de force, est une déclaration de guerre entre la magistrature et le criminel, un acte de guerre entre la gendarmerie et le coupable (1).

---

(1) Nous avons déja vu au cours de l'histoire certains actes appelés guerre.

Deux procédés s'offraient pour donner à la Société des Nations la force nécessaire pour prévenir la réaction violente de l'Etat en rupture de pacte. Il était possible de constituer une armée internationale à la disposition du gouvernement de la Société, soit de mettre les Etats membres dans l'obligation d'employer à l'œuvre de salut commun les forces nationales qui leur ont été laissées en partie dans ce but.

C'est à ce dernier parti que se sont arrêtés les rédacteurs du Pacte. Si l'un des Etats recourt à la guerre contrairement aux engagements pris dans le Pacte, l'article 16 stipule « En ce cas le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires ou navals, par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ».

L'insuffisance du Pacte est manifeste : le Conseil de la Société ne fait que recommander aux divers Etats membres les effectifs militaires et navals. Il a le devoir de faire ces recommandations, d'exercer sur les Etats des pressions pour les amener à fournir les contingents demandés. Pour arriver à ce résultat, le Pacte ne lui confère pas l'autorité suffisante. Il n'y a même pas engagement de la part des Puissances à intervenir dans la sanction militaire. La Puissance qui ne fournirait pas es effectifs militaires ne violerait nullement un engagement du Pacte et ne pourrait pas être exclue de la Société. « Même dans les cas prévus par les articles 10 et 12, où des sanctions sont reconnues nécessaires, il n'y a pas obligation réelle pour les Etats à fournir

---

et qui avaient dans une certaine mesure ce caractère désintéressé de sanction: L'intervention des grandes puissances en faveur des Grecs écrasés par les Turcs et la bataille de Navarin que les Alliés livrèrent pour imposer aux Turcs leur volonté. De même avant la guerre 1914-1918 certaines interventions dans les Etats balkaniques.

leurs contingents militaires ; il ne s'agit que d'un engagement moral qui, lui, n'est pas sanctionné (1) ».

En admettant même que toutes les nations fournissent au Conseil les contingents dont il a besoin pour former l'armée internationale, la sanction militaire demeure imparfaite au point devue technique. Dans la lutte qui va s'ouvrir entre l'armée de l'Etat rebelle et l'armée internationale, la mauvaise organisation préconisée par le Pacte va être pour cette dernière la cause de multiples infériorités.

Il va tout d'abord manquer à l'armée internationale un élément de coordination. Les diverses nations, qu'aucun organisme commun ne relie au point de vue militaire, vont continuer à donner à leurs contingents respectifs une instruction militaire basée sur les méthodes que préconisent leurs états-majors particuliers. Ces méthodes pourront différer du tout au tout ; aucune directive générale d'instruction militaire ne viendra rétablir dans ce chaos un peu d'unité. Les armements, qu'il s'agisse du matériel ou des munitions, vont différer avec chaque Etat, alors qu'il serait si pratique, en cas de conflit, de posséder dans l'armée internationale un armement à peu près uniforme et des stocks de munitions pouvant indifféremment servir aux divers contingents.

Par les pertes de temps considérables que nécessite la mise sur pied de la sanction militaire telle que la conçoit le Pacte, l'armée rebelle va posséder l'inappréciable avantage d'une offensive rapide avec des plans d'attaque absolument précis.

Après les recommandations faites par le Conseil aux différents Etats, il faut laisser aux organes légaux de ceux-ci le temps de la consultation parlementaire et cela très sou-

---

(1) Op. cit. Léon Bourgeois. Séance plénière à la Conférence. 1re discours, page 163.

vent ne pourra point se faire sans de fortes discussions entraînant des délais.

L'acheminement des contingents vers les points menacés et leur réunion dans ces parages n'ira pas sans difficultés. Nous ne sommes plus en présence d'un pays qui prévoit à l'avance les moindres détails de son plan de mobilisation. Nous ne voyons pas bien comment se feront spontanément dans les divers pays étrangers à traverser les transports des troupes et leur acheminement sur les fronts de guerre. Dans ces opérations si compliquées de concentration de troupes qui exigent à leur tour des concentrations de vivres et de matériel considérables, il faut un plan nettement établi dès le temps de paix, scrupuleusement et rapidement suivi lors de l'entrée en guerre. Pour arriver à ce résultat il faut un organisme commun, supérieur, qui donne aux divers Etats-Majors les directives nécessaires afin d'éviter le désordre et la plus funeste confusion.

Une autre cause d'infériorité va résider dans ce fait qu'aucun généralissime, aucun état-major n'est prévu pour diriger les hostilités. Va-t-on convoquer une conférence pour les choisir ? Aucun plan de défense ou d'attaque n'est étudié. En l'absence de ces éléments indispensables à la bonne marche des opérations, les contingents internationaux seront normalement, raisonnablement, dans la nécessité de se mettre sous les ordres du commandant en chef des contingents de l'Etat attaqué. Les plans de son état-major sont vraisemblablement les seuls qui soient établis selon les positions des diverses frontières du pays et d'après leur utilisation en vue des opérations ; encore ces plans seront-ils peu nets : les officiers qui les ont établi ignorant après quels délais exacts ils pourront compter sur les effectifs internationaux. Il n'est pas du tout dit que cet état-major soit le meilleur, le plus susceptible de diriger des troupes aussi nombreuses. Pour les communications

entre les divers contingents il faudra lever, haut le pied, une foule d'interprètes. Des difficultés considérables toujours dues au manque d'unité et de prévision vont gêner la marche des opérations, les approvisionnements quotidiens des armées, etc. Les alliés pendant la guerre l'avaient si bien senti qu'ils avaient créé un généralissime des armées alliées.

Il est à supposer que ces délais, ces hésitations seront mises à profit par l'armée de l'Etat rebelle dont la concentration se fera rapidement et sans à coup selon la marche prévue en temps de paix. Son plan nettement établi lui permettra d'entrer rapidement en action. Si son armée arrive à battre l'armée de ses voisins immédiats avant l'arrivée des contingents internationaux, l'armée internationale se trouvera dans une situation critique et il lui faudra une supériorité numérique bien écrasante pour arriver à triompher malgré toutes ses imperfections.

Or, nous avons vu plus haut que l'application de la sanction ne doit pas mettre en péril la justice. La victoire de l'armée internationale ne doit faire aucun doute. Il faut alors, et c'est très possible, l'organiser mieux que cela. Ici encore, c'est l'idée anglo-saxonne avec tout le vague qu'elle comporte, qui a prédominé malgé la lutte que n'a cessé de mener M. Léon Bourgeois pour faire triompher dans ses amendements les idées françaises. A la séance plénière du 28 avril 1919, il a montré combien était regrettable l'absence de tout organe permanent, capable d'assurer l'efficacité immédiate et automatique des résolutions du Conseil. Il déposa l'amendement suivant : « Un organisme permanent sera constitué pour prévoir et proposer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente Convention impose aux Hautes Puissances contractantes et pour en assurer l'exécution immédiate dans tous les cas d'urgence ».

Dans l'esprit de M. Bourgeois ce texte n'était qu'un point

de départ vers les réalisations pratiques que contient le projet, exposé précédemment, de l'Association française.

« La guerre, nous dit-il (1), ne s'improvise pas surtout quand il faut réunir les forces d'Etat divers, nombreux, éloignés, dont les points d'action sont dispersés sur toute la surface du monde. En cas de menace d'agression il faut que, à l'avance, les mesures aient été établies, concertées. Une agression subite ne doit pas pouvoir se produire sur les points dangereux du monde, sans que la répression immédiate soit assurée. A cet égard nos collègues nous ont dit qu'il y avait des difficultés d'ordre constitutionnel et d'ordre légal à prévoir avant qu'une organisation permanente de ce genre puisse être instituée. Mais nous avons cru qu'il nous était loisible, au moment où l'opinion publique va être saisie de ce problème, de le poser librement devant elle, comme devant vous..... »

Et M. Burnes, délégué anglais du Labour Party, donna à ces idées son adhésion assurant que les classes laborieuses accueilleraient avec ferveur cette manière de voir. « Je crains, dit-il, qu'un nation agressive n'essaye de passer au travers de la barrière avant qu'elle soit bien fermée ». Dépassant le délégué français, il voudrait la création d'un noyau de forces internationales toujours prêtes à intervenir en cas de danger. « Je sais bien qu'il y a là un point délicat, puisque c'est la souveraineté des nations qui peut se trouver en jeu. Mais, j'espère fermement que nous pourrons trouver quelque moyen de concilier l'indépendance essentielle des existences nationales avec ce qui est nécessaire pour leur sécurité commune ».

Malgré la sagesse de ces diverses considérations la Conférence n'a pas adopté l'amendement. Nous n'en conti-

---

(1) Op. cit. page 118.

nucrons pas moins à croire en sa valeur. Avec les idées françaises les services particuliers d'état-major pourraient étudier chacun dans leur pays les hypothèses d'attaque et établir les plans nécessaires pour le transport et la concentration rapide sur leur territoire des effectifs internationaux. Le service permanent d'Etat-Major groupant les plans de transport et de concentration dès le temps de paix pourrait, en cas de conflit, donner immédiatement aux Etats toutes les directives nécessaires. Prenons par exemple la France : son Etat-Major étudie les possibilités d'attaque sur ses frontières, il établit les plans de défense, un plan de concentration et de transport pour les divers contingents internationaux ; ce dernier est transmis au service permanent d'Etat-Major qui approuve. En cas d'attaque de la France par un Etat voisin rebelle à la Société, le service permanent d'Etat-Major indique aux Etats-Majors particuliers des membres de la Société les camps de concentration affectés en France à leurs contingents et à leurs approvisionnements. Dans ces camps, des services français prévus dès le temps de paix acheminent régulièrement hommes, vivres et matériels sur les secteurs du front qui leur sont dévolus. Toutes les questions techniques que peuvent soulever ces mouvements de troupes ont été solutionnées en temps utile par des gens compétents et l'opération générale s'est effectuée comme une mobilisation nationale. Dans le projet français, la création d'un Commandant en chef et d'un chef d'Etat-Major général fait de l'armée internationale une réalité vivante. Ce projet permet en outre à l'organisme international de ne point recourir à l'armée internationale et de confier, s'il le juge opportun, un mandat à un Etat membre de la Société des Nations, en vue de l'exécution de la sanction militaire.

Ce système français était d'une grande souplesse. L'armée internationale, en qualité d'agent d'exécution des décisions de la Cour permanente de justice jouait le même rôle

que l'agent de la force publique à l'intérieur d'une nation. Il mettait en œuvre non seulement les sanctions militaires, mais encore les sanctions économiques. Les contingents navals sont compris dans les dispositions qui concernent la sanction militaire et nous avons vu que la sanction économique ne peut donner son plein rendement qu'en employant le blocus commercial. Or, celui-ci n'est possible qu'avec une flotte importante capable d'investir efficacement côtes et ports de l'Etat en rupture de Pacte. Nous nous élevons à nouveau contre le privilège anglais de maîtrise de la mer. Le système du mandat peut sans doute fonctionner, mais si l'Angleterre ne donne pas son adhésion aux mesures prises par la Société, celle-ci se trouve dans l'application de la sanction économique, notablement insuffisante puisqu'elle ne peut pas établir un blocus efficace.

La situation de la Société serait également critique en cas de guerre navale. D'une façon générale, nous croyons qu'il est dangereux de laisser à un seul Etat le soin d'organiser une saction ; la Société des Nations ne doit dépendre d'aucun de ses membres.

On peut très bien concevoir aussi l'armée internationale permettant, par la force, l'exploitation, au profit des nations ayant obtenu gain de cause en justice, de mines, de chemins de fer, ou d'établissements industriels et commerciaux de l'Etat condamné jusqu'à concurrence du montant de la condamnation fixée par la Cour de justice internationale. Après l'acquittement de cette indemnité et des frais de jugement, l'armée internationale quitterait en le laissant intact le territoire de l'Etat condamné. La sanction serait ainsi appliquée d'une façon très normale et serait essentiellement différente d'un acte de guerre.

PARAGRAPHE II. — LE DÉSARMEMENT GÉNÉRAL

La sanction militaire est un moyen de coercition que la Société des Nations avant tout avide de paix n'aimera pas employer. Pour éviter son emploi ou tout au moins pour faciliter son application et la rendre moins meurtrière, le Pacte prévoit le désarmement général des nations.

Ce désarmement ou plutôt cette limitation générale des armements, prévue par l'article 8 du Pacte, est avant tout un moyen préventif d'empêcher la guerre. Ce n'est point là le seul caractère du désarmement, il est parfois unilatéral et devient alors une véritable sanction militaire destinée à frapper l'Etat qui a commis des crimes internationaux et que l'on veut, pour l'avenir, empêcher de nuire.

Nous allons étudier successivement :

1° Le désarmement moyen préventif ;

2° Le désarmement, sanction militaire.

1° *Le Désarmement, moyen préventif*

L'obstacle préventif, s'il est réellement efficace, a l'avantage considérable d'empêcher la naissance du conflit et par là de supprimer non seulement les pertes qui pourraient en résulter directement, mais encore les dépenses en vies humaines ou en forces matérielles qu'entraîne fatale-

ment toute répression. Il est bien certain que le meilleur moyen de prévenir une agression est de mettre ceux qui en sont tentés dans l'impossibilité matérielle de l'effectuer. Si, dans l'intérieur d'une nation, la loi interdit d'une façon absolue le port d'armes, si la prohibition est sévèrement sanctionnée, si les fabriques ou manufactures d'armes sont à ce point contrôlées, que seuls les agents de la force publique peuvent avoir en leur possession des engins quelconques, beaucoup de crimes seront évités. Transportons la prohibition dans le domaine plus étendu de la vie internationale et le désarmement général nous apparaît comme un excellent moyen de maintenir parmi les peuples l'ordre et la paix.

Il ne faudrait pas se méprendre sur le sens et la portée que nous donnons ici à ces mots « désarmement général ». Nous ne voulons point entendre par là la chimère du désarmement absolu. Dans l'état actuel du Pacte l'insuffisance de sanctions internationales fait à tout gouvernement un devoir de se mettre en état de résister à l'injustice et de repousser l'agresseur éventuel ; de faire valoir au besoin ses droits méconnus. Si nous admettons le cas où le Pacte a vraiment à sa disposition les sanctions suffisantes pour assurer aux Etats l'exercice intégral de leurs droits, nous ne pouvons pas plus préconiser le désarmement absolu. Tout gouvernement a le devoir en toutes circonstances de maintenir l'ordre à l'intérieur de ses frontières ; dans ce domaine, la souveraineté intérieure ne peut tolérer une intervention étrangère, fût-ce celle de la Société des Nations. D'autre part, une nation a souvent en sa possession des colonies ; celles-ci exigent une force armée parfois importante. Dans aucun cas, il n'est possible d'envisager le désarmement absolu qui laisserait un gouvernement sans forces pour maintenir son autorité à l'intérieur de ses frontières. Nous entendons par désarmement général une limitation

des armements étendue à tous les pays faisant partie de la Société. Envisagée de cette façon l'idée n'est pas neuve et nous en retrouvons dans l'histoire européenne de fréquentes manifestations.

Des propositions de réduction d'armements émanèrent du tsar Alexandre Ier en 1816, de Napoléon III en 1863 et 1870. A maintes reprises, l'Angleterre fit des propositions de ce genre à l'Allemagne qui refusa toujours. Une circulaire du comte Mouravief aux représentants des Puissances à Saint-Pétersbourg, en 1898, invita les Puissances à se réunir pour étudier le désarmement des nations. Devant l'opposition des gouvernements, une deuxième circulaire précisant les idées du tzar sur le désarmement partiel fut envoyée en 1899. A la suite de ces invitations une Conférence se réunit à La Haye en 1899, mais elle fut en butte aux méfiances des Etats. Elle obtint quelques résultats en matière de médiation et d'arbitrage, mais sur la question du désarmement ne put aboutir qu'à l'émission d'un vœu relatif à la limitation des charges militaires.

En 1907, les Anglais avaient manifesté l'intention de reprendre le problème. L'Allemagne fit connaître que, dans ces conditions elle ne se rendrait pas à la Conférence ; des pourparlers s'engagèrent pour mettre fin au différend. On s'entendit en déclarant que les Etats représentés à La Haye pourraient se désintéresser de la question. Sur l'intervention de M. de Nelidow, premier délégué russe, on se borna à renouveler, dans la séance du 17 août 1907, le vœu émis par la Conférence de 1899.

Ces insuccès répétés s'expliquent par l'état d'esprit des nations, leur méfiance réciproque et, il faut bien le dire, par la mauvaise volonté évidente de l'Allemagne. Les Etats qui, au point de vue des armements, se trouvaient plus avancés que les autres, voyaient dans cette limitation une manœuvre de leurs concurrents. Les Etats qui, au contraire

étaient en état d'infériorité, interprétaient la bonne volonté de leurs rivaux comme un désir d'assurer définitivement leur supériorité. Les esprits n'étaient pas, avant la guerre, accoutumés à ces idées et l'absence d'un organisme international comparable à la Société des Nations rendait encore plus difficile le désarmement.

D'ailleurs, malgré la présence de la Société des Nations, la limitation des armements demeure pour les Etats une opération dangereuse. Il faudrait leur donner plus de confiance dans l'organisme international. Un Etat, même de bonne foi, ne consentira à désarmer qu'à la condition de voir tous ses droits garantis. Si la menace étrangère est permanente à ses frontières, il ne voudra pas voir diminuer la seule chance qu'il ait d'arrêter l'adversaire. Il ne le fera que si d'autres facteurs, supérieurs en force à ceux qu'il abandonne, viennent peser de tout leur poids dans la balance internationale. Ces facteurs ne peuvent qu'être les sanctions dont dispose la Société des Nations, qu'elle appliquera à l'Etat qui viole les frontières d'un de ses membres. Pour faciliter le désarmement, il faut que la Société des Nations rende plus efficaces ses sanctions tant économiques que militaires. Alors seulement les Etats, assurés de trouver dans l'organisation internationale la garantie suprême de leurs droits, pourront sans arrière-pensée limiter leurs armements.

Il faut donc donner tout d'abord aux Etats pleine confiance en la Société ; mais, cela réalisé, le problème du désarmement présente en lui-même des difficultés considérables.

On ne peut pas fixer aux Etats une commune mesure. Même à supposer que l'instruction des troupes se fasse d'après de communes directives reçues de l'organisme international, que l'expérience des soldats, la perfection des armes et engins soient sensiblement équivalentes, les populations d'un pays n'en restent pas moins plus braves et

plus endurantes que leurs voisines et par là même ont sur elles un avantage considérable. Va-t-on interdire d'armer un peuple, précisément en considération de la valeur de ses soldats ? Ce serait commettre une erreur profonde puisque ces soldats sont appelés à fournir à la Société des Nations la force dont elle peut avoir besoin.

Il n'y a pas non plus de base de proportionnalité. Comment va-t-on calculer les forces militaires que l'on autorisera chaque Etat à entretenir ? Le chiffre de la population ne représente absolument rien en ces matières et c'est justement en raison de sa faiblesse qu'un Etat a besoin de garantie et de protection. Il faudra tenir compte dans l'établissement du nombre des soldats des possibilités d'attaque : un pays qui n'a point de frontières naturelles, montagnes ou fleuves, aura besoin d'une armée plus considérable pour arrêter l'ennemi en rase campagne. Une situation politique troublée est une cause de faiblesse. L'attention devra porter aussi sur le degré de richesse qui est susceptible d'exciter les appétits. Le développement du commerce, la situation des intérêts, le rôle mondial d'un état, son domaine colonial, peuvent exciter les jalousies et les haines voisines et cela nécessite des précautions sérieuses. En présence d'éléments si nombreux et si divers on conçoit toute la difficulté qu'il y a à établir une proportionnalité équitable.

D'autre part, il faut une simultanéité dans le désarmement : aucun Etat soucieux de son indépendance ne se décidera à faire « le grand pas » à désarmer le premier si les nations voisines sont encore sous les armes.

Ces diverses difficultés ne nous paraissent pas cependant insurmontables. La question de proportionnalité n'est pénible à résoudre que pour les grandes puissances. Les petits Etats ont une armée peu nombreuse, il n'y aurait pas lieu de la diminuer beaucoup pour la rendre, dans la société future, absolument sans danger, d'autant que la puissance

économique absolue de ces Etats est souvent très faible. On pourrait, sans trop d'arbitraire semble-t-il, arriver à fixer un maximum de contingents militaires aux grandes Puissances en tenant compte des principaux facteurs suivants : situation géographique et politique, richesse générale et domaine colonial ; un minimum basé sur le chiffre de la population. Quant à la simultanéité du désarmement, il est impossible de l'obtenir absolument. On pourrait arriver à obtenir une simultanéité relative en organisant un désarmement par tranches contrôlé sérieusement par les Agents de la Société.

A supposer que toutes ces difficultés soient résolues, comment s'assurer que les contingents fixés ne seront pas dépassés ? Quels seront les moyens de contrôle efficace ? Sans aller jusqu'à dire avec M. Scelle (1) qu'il n'existe pas de moyens de contrôle efficace, nous sommes obligés de reconnaître qu'à son tour, la question de contrôle du désarmement par la Société des Nations soulève de nombreuses difficultés.

Le contrôle des contingents est de toute nécessité. Il suffit de se rappeler la Prusse qui, au lendemain de la défaite d'Iéna, trouvait le moyen d'instruire secrètement une armée dix fois plus forte que celle que le traité de paix l'autorisait à maintenir. Avec le système actuel de la nation armée et du service militaire obligatoire, le problème est vraiment difficile sinon impossible à résoudre. Un contrôle sur les budgets n'est pas suffisant ; il nous indiquera approximativement le nombre des hommes actuellement sous les drapeaux, mais ne nous assurera nullement ques ces hommes sont les mêmes que ceux figurant au précédent exercice. Un roulement entre les citoyens pourra donc très

(1) Op. cit. p. 82

facilement s'établir et, en cas de guerre, nous verrons apparaître, tout comme Napoléon Ier pendant la campagne de France, un nombre de soldats instruits et expérimentés de beaucoup supérieur à celui autorisé qui figure, sans fraude d'ailleurs, sur les budgets.

Malgré toutes les précautions qui pourront être prises, le Contrôle rencontrera, d'ailleurs, sur sa route de sérieuses difficultés. Pour s'en faire une idée, il suffit de se rapporter à l'exécution du Traité de Paix de Versailles. Les commission interalliées, chargés de surveiller le désarmement de l'Allemagne, ont rencontré de nombreux obstacles dans l'accomplissement de leur mission, pourtant si utile, puisqu'à tout instant elles découvraient des organisations militaires secrètes et des dépôts d'armes clandestins. Ce contrôle agissait pourtant vis-à-vis d'une nation vaincue et n'était pas gêné par le doigté et les convenances que serait obligé d'observer un contrôle chargé de vérifier le désarmement général.

Nous croyons avec le général Smuts que pour assurer le contrôle des contingents, il nous faut revenir à l'armée de métier — 15e suggestion « que tous les Etats représentés à la Conférence de la Paix consentiront à l'abolition de la conscription ou service militaire, et que, à l'avenir, les forces qu'ils entretiendront pour leur défense seront composées de milices ou de volontaires, dont les effectifs et le temps de service seront, après expertises, fixés par le Conseil de la Ligue ». Cette suggestion nous satisfait pleinement, à la condition de supprimer les milices dont l'établissment ne saurait inspirer entière confiance et permettrait des roulements. Il est à souhaiter, dans le même ordre d'idées, que les volontaires se recrutent par engagements d'au moins 10 ou 15 ans.

L'institution de cette armée mercenaire aurait au point de vue international un double avantage.

Le recrutement des contingents se faisant par engagements volontaires, l'Etat est obligé, pour avoir le nombre de soldats suffisant, de leur consentir certains avantages matériels et d'engager des dépenses proportionnellement plus considérables que pour une armée composée de citoyens servant obligatoirement. S'il veut augmenter cette armée au-delà des contingents fixés, il est certain qu'il hésitera devant l'engagement de dépenses considérables et que le peuple, sur qui en dernier lieu retomberont les dépenses, fera entendre ses protestations.

En cas d'appel de la Société des Nations à ses membres, les gouvernements éprouveront beaucoup moins de difficultés à intervenir que s'il s'agissait d'une armée composée de citoyens ordinaires. Ils enverront à la bataille des contingents d'hommes dont le métier est précisément de se battre. Ces soldats n'auront aucune répugnance à intervenir dans une affaire qui ne concerne pas directement leur pays.

On peut objecter que l'armée mercenaire présente des inconvénients au point de vue national.

Elle constitue pour l'organisation politique intérieure une gêne et un danger permanent. Les gouvernements sont obligés d'exercer sur elle une surveillance constante, de choisir des chefs qui soient tout à la fois dévoués à l'Etat politique existant et peu susceptibles d'acquérir sur l'élément militaire une grande influence. Si toutes les précautions ne seront pas prises, elle devient rapidement entre les mains d'un chef capable et ambitieux un instrument propre aux coups d'Etat et à la dictature.

En cas d'attaque extérieure, la nation n'a plus la possibilité de se dresser tout entière en face de l'envahisseur pour protéger son territoire et sauvegarder son intégrité.

Cette dernière objection ne résiste pas à un examen sérieux. Si l'attaquant est un Etat membre de la Société, il se trouve par hypothèse dans la même situation que l'atta-

qué et bientôt les contingents des autres Etats membres viendront le mettre en notoire infériorité. Si l'attaquant est étranger à la Société, les voisins immédiats seront, dès le temps de paix, autorisés à maintenir sur leurs frontières particulièrement menacées des contingents plus importants, peut-être de fortes garnisons internationales ; ils pourront supporter avantageusement le premier choc et permettre aux renforts internationaux d'entrer à leur tour en action. En somme, les Etats trouvent dans ces dispositions l'avantage d'une armée moins coûteuse et de troupes plus nombreuses en cas d'agression.

Avec l'institution obligatoire d'armées de métier nous croyons possible le contrôle efficace des contingents, basé sur le double contrôle du budget et de la législation militaire.

Dans les conditions actuelles des luttes militaires, le contrôle des armements proprement dits ne le doit céder en rien au contrôle des contingents. Il devra tout d'abord s'exercer sur les dépôts d'explosifs, les parcs d'artillerie, d'aérostation, du génie, les stations navales, les docks de submersibles. Dans la dix-septième de ses suggestions, le général Smuts nous dit « Que toutes les usines travaillant à la fabrication d'armes de guerre proprement dites seront nationalisées et que leur production sera soumise à l'inspection des Représentants du Conseil, et que le Conseil recevra des rapports périodiques sur les quantités d'armes importées ou exportées par les Membres de la Ligue, et, dans la mesure du possible par les autres pays ». Sans aller jusqu'à nationaliser les usines ou à confier, comme le voudrait M. Painlevé, la fabrication des armements à une organisation internationale, nous pensons qu'il est absolument nécessaire d'organiser un contrôle très serré des fabrications de guerre. Les arsenaux nationaux pourraient être soumis à une inspection permanente d'Agents du Conseil qui s'y trouveraient

à demeure. Les usines privées de fabrications de guerre pourraient être soumises à une déclaration ou à une autorisation accordée par le Conseil et que celui-ci ne donnerait que sous condition expresse d'inspecter les productions (1). Un contrôle sur les budgets viendrait doubler cette inspection. Pour empêcher les Etats de se procurer secrètement des armes, il serait nécessaire de fixer certaines règles budgétaires, d'empêcher les virements et les budgets extraordinaires.

Mais, dira-t-on, les industries de paix nous ont prouvé lors de la dernière guerre, qu'elles se transformaient rapidement en pourvoyeuses des armées ; ne vont-elles pas préparer dès le temps de paix leur évolution éventuelle ? Nous croyons cela peu probable. Les industries en temps de paix sont trop occupées à lutter contre la concurrence. Si aucune indemnité budgétaire n'intervient en leur faveur, elles n'iront pas de gaieté de cœur augmenter leur prix de revient et gêner leur organisation normale, pour préparer des productions de guerre d'autant plus aléatoires que la Société des Nations sera mieux organisée.

Mais si ces usines ne préparent pas dès le temps de paix leur évolution, il est certain qu'en cas de conflagration elles s'empresseront de transformer leurs fabrications et de produire armes et munitions, si toutefois elles y trouvent leur intérêt. Dans ce cas : ou ces usines appartiennent à l'Etat en rupture de Pacte et alors le contrôle ne peut plus fonctionner pour cas de force majeure, ou elles appartiennent à

---

(1) Il n'y a pas lieu de pousser les hauts cris à cette ingérence d'une administration dans l'industrie privée. Elle existe à l'heure actuelle sur une vaste échelle sans soulever de protestations. Les agents des Compagnies de chemins de fer surveillent en usine l'exécution de leurs commandes. Les agents du bureau Véritas exercent un contrôle sur les constructions navales de la Marine Marchande et sur les fabrications qui s'y rattachent. Les Agent de la Marine d'Etat sont établis à demeure dans les ateliers privés où l'on construit souvent des bateaux pour la flotte de guerre, ils surveillent et recettent les diverses fabrications.

des Etats fidèles à la Société des Nations et le contrôle n'a plus aucune raison de fonctionner tout au moins pendant la durée des hostilités. Nous sommes ici en présence d'une atteinte au désarmement anormale bien que parfaitement logique. Tout rentrera dans la norme à la cessation de la rupture de pacte.

En dehors de ces cas anormaux de conflagration, nous croyons à la parfaite possibilité d'un contrôle efficace et sérieux par des commissions et des agents détachés. Ce contrôle ne peut pas porter atteinte à la souveraineté intérieure des Etats ; il se limite au budget et à l'inspection des dépôts et usines. Ce n'est pas une main-mise, mais une simple vérification. Les susceptibilités ombrageuses ne sauraient être de mise devant l'intérêt général des nations.

Dans cette matière si importante du désarmement quel est donc le système du Pacte ? Article 8 « Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

«Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements ».

« Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins ».

« Après leur adoption par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil ».

« Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de laSociété qui ne peu-

vent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté ».

« Les Membres de la Société s'engagent à échanger de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires et navals et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre ».

Article 9 : « Une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 et 8, et, d'une façon générale sur les questions militaires et navales ».

Le Pacte se borne à faire des déclarations de principe. La Conférence a compris toutes les difficultés, toutes les divergences que feraient jaillir des tentatives d'organisation pratique du désarmement. Du reste, il faut bien dire qu'en 1919 le désarmement eut été vraiment prématuré. Les Alliés n'auraient pas pu l'accepter sans risquer de compromettre gravement sinon leur victoire, du moins les fruits qu'elle comportait normalement.

Aussi est-ce le Conseil de la Société des Nations qui, comme dans tous les cas difficiles (1), est chargé de cette grave question. En se basant sur la situation géographique, sur les conditions spéciales de chaque Etat, il établira les plans de réduction des armements. Les programmes ainsi élaborés seront examinés par les gouvernements et ceux-ci prendront les décisions. Le système organisé par le Pacte est en somme une limitation conventionnelle des armements. La limite des armements ainsi fixée et adoptée par le gouvernement ne pourra pas être dépassée sans l'autorisation du Conseil. De plus, tous les dix ans au moins, les

(1) Organisation de la Cour permanente de justice internationale.

programmes devront être examinés à nouveau et, s'il y a lieu, revisés.

Ce système n'est pas mauvais, mais là où éclate l'insuffisance du Pacte, c'est dans la grave question du contrôle. Le Pacte adopte deux moyens qui sont l'un et l'autre insuffisants.

Le premier moyen l'est manifestement, puisqu'il est basé sur la bonne foi des Membres de la Société. Ceux-ci « s'engagent à échanger de la manière la plus franche et la plus complète tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires et navals, et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre ». Les renseignements peuvent être inexacts, rien ne sanctionne ces dispositions.

Le second moyen prévoit la mauvaise foi. Il consiste dans l'institution d'une Commission permanente chargée de donner au Conseil son avis sur l'exécution des plans du désarmement, le respect des obligations contractées et, en général, la situation des forces militaires, navales et aériennes. Ce second moyen a pour but de compléter l'insuffisance du premier. Mais il est lui-même d'une grande faiblesse, cette Commission permanente n'a que l'apparence d'une commission de contrôle. Elle est appelée à donner des avis, mais elle est dépourvue de tout pouvoir effectif. Où puisera-t-elle ses renseignements ? Pourra-t-elle se rendre dans les divers pays, y avoir des Représentants chargés des vérifications nécessaires ? Le Pacte ne le dit pas et cette Commission émettra des avis que nulle documentation sérieuse ne viendra étayer. Sans doute on a craint la difficulté de faire accepter par des Etats encore inébranlables sur la question de souveraineté intérieure, un contrôle qui porterait pour être efficace sur certains rouages gouvernementaux. Mais alors quelle ressource aura-t-on contre les Etats de mauvaise foi ? Nous le répétons, le contrôle n'est

qu'une simple vérification ; il ne saurait porter atteinte à la souveraineté intérieure des Etats. Le ferait-il, qu'il faudrait encore l'admettre et s'incliner devant les avantages considérables que le désarmement général dûment effectué donnerait aux nations.

Pour remédier à cette insuffisance du contrôle, M. Léon Bourgeois déposa à la deuxième séance plénière l'amendement suivant (1) : « Les Hautes Puissances contractantes résolues à se donner franche et pleine connaissance mutuelle de l'échelle de leurs armements et de leurs programmes militaires et navals ainsi que de leurs industries susceptibles de s'adapter à la guerre, institueront une Commission chargée des constatations nécessaires ».

M. Bourgeois croit qu'il ne serait pas sufifsant de déterminer la limitation des armements, sans prendre en même temps des mesures pour le contrôle de cette limitation.

Avec une Société sans pouvoir de contrôle, une nation scrupuleuse serait désavantagée vis-à-vis d'un voisin sans scrupules. A ce terme contrôle, M. Bourgeois ne donne pas toute la portée dont il est susceptible ; il emploie plus volontiers ceux de vérification et de « constatation ». Il n'est pas d'accord avec les esprits qui prétendent que cette proposition pourrait froisser l'intérêt national. Toute administration est pourvue d'un système de vérification et il serait illogique de se froisser de l'application de ce principe général à la Société des Nations.

Nous dévoilant toute sa pensée, M. Bourgeois poursuit en souhaitant que la Société des Nations fixe à chaque Etat un minimum et un maximum de forces à entretenir. Un maximum pour éviter qu'un des Etats devienne assez puissant pour contrebalancer la Société des Nations et un mini-

---

(1) Op. cit. page 122.

mum pour que la Société puisse trouver chez chacun de ses Membres une force militaire suffisante pour être effective.

Dans l'établissement de ce maximum et de ce minimum, il est nécessaire de tenir compte à la fois du pouvoir possédé par chaque nation et des risques qu'elle encourt. Il est évident par exemple que l'Amérique et l'Angleterre sont moins exposées que la France et la Pologne. S'il est admis que, dans l'avenir, il n'y aura plus de neutres dans une guerre et que les charges résultant du maintien de la paix doivent être partagées entre tous, il serait injuste de forcer la France à entretenir une armée plus importante parce qu'elle a une frontière plus exposée. Pendant que les efforts des autres nations seraient dirigés vers l'extension de leurs productions industrielles et le développement de leur propre pays, l'effort de la France serait consacré à une tâche pour laquelle, en vérité, le monde entier devrait être également responsable. Il ne faut pas cette injustice ; il faut créer une armée internationale assez puissante pour protéger ses frontières, et les charges qui résultent de cette protection devraient être réparties d'une façon plus juste entre les différents pays.

Malgré la sagesse de ces considérations, l'amendement se heurta à l'opposition de plusieurs Puissances, notamment l'Angleterre et les Etats-Unis, et fut repoussé. Les Puissances craignaient l'immixtion d'un organisme international, doté de pouvoirs propres, dans des matières intéressant à la fois leur sécurité nationale et leur influence mondiale.

M. Léon Bourgeois ne se découragea pas à ce premier échec. Au Congrès tenu à Londres du 10 au 13 mars 1919, il réussit à faire adopter la thèse de l'Association Française pour la Société des Nations. Les Associations interalliées votèrent les propositions suivantes qui, dans leur esprit, doivent remplacer les dispositions actuelles de l'article 8 du Pacte :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent en principe que le maintien de la Paix nécessite la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec l'exécution de leurs obligations internationales en vue d'une action commune éventuelle et avec la sécurité nationale de chacune d'elles, en tenant spécialement compte de sa situation géographique et des circonstances ».

« Le Conseil exécutif est chargé d'établir le plan de cette réduction en déterminant pour chaque Puissance :

1°) Le maximum des forces et armements qu'elle ne devra pas dépasser ;

2°) Le minimum des forces et des armements qu'elle devra tenir disponibles pour l'action commune éventuelle.

Ce plan, après avoir été communiqué à l'examen de chacun des gouvernements intéressés aux fins d'observation et de modification, s'il y a lieu, sera soumis à la réunion des délégués des Hautes Parties contractantes. Les limites une fois adoptées ne devront pas être modifiées sans l'autorisation du Conseil exécutif ».

« Les Hautes Parties contractantes s'accordent à reconnaître que la fabrication privée des munitions et articles de guerre prête à des graves objections, s'engagent à ne laisser fabriquer sur leur territoire le matériel et les munitions de guerre que dans les établissements de l'Etat ou dans les usines de l'industrie privée autorisées par l'Etat et contrôlées par lui. Les nations qui ne possèdent pas d'établissements producteurs de matériel et de munitions de guerre auront la faculté de s'en approvisionner chez les autres nations membres de la Société. »

« Les Hautes Parties contractantes résolues à se donner franche et pleine connaissance mutuelle de l'échelle de leurs armements et de leurs programmes militaires et navals, ainsi que des conditions de leurs industries susceptibles de

s'adapter à la guerre, institueront une Commission chargée des constatations officielles nécessaires ».

Ce texte des Associations interalliées est de beaucoup supérieur à celui du Pacte. A une simple déclaration de principe, il substitue des obligations précises. La Société des Nations tout entière se voit attribuer des pouvoirs réels. Le Conseil reste chargé d'établir le plan de réduction des armements, mais il ne s'agit plus ici de décision appartenant aux Etats, le texte est soumis à l'examen des intéressés aux fins d'observation et, s'il y a lieu, de modification. La question se serait posée de savoir comment le plan de limitation des armements pourrait être imposée aux Etats. La fabrication des armes et munitions, avec ce texte, est effectuée dans les établissements de l'Etat, ou dans l'industrie privée contrôlée par l'Etat. Les établissements de l'Etat et établissements privés sont en outre soumis à un contrôle de la part des Agents de la Société des Nations. Les Commissions de contrôle ne donnent plus de simples avis, elles sont dotées d'une compétence efficace.

Pour faire respecter les dispositions relatives à cet amendement, les associations interalliées ont voté un second amendement relatif à l'article 9. « Un organisme permanent sera institué sous l'autorité du Conseil exécutif pour prévoir et préparer en temps utile les mesures militaires navales et autres, propres à assurer l'exécution des obligations que la présente convention impose aux Hautes Parties contractantes et pour en assurer l'efficacité immédiate dans les cas d'urgence ».

Les mesures préconisées par cet amendement sont excellentes ; elles sont susceptibles de peser sur la volonté des peuples réfractaires et de les forcer à une limitation efficace des armenments.

La réduction des armements comprend aussi tout naturellement la limitation des forces navales. Sur cette question,

les Etats-Unis ont devancé la Société des Nations. Après s'être séparés des affaires européennes, ils sont bruyamment entrés en scène et par un message d'août 1921, le président Harding a proposé la réunion à Washington, le 12 novembre, d'une grande conférence groupant la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Japon et la Chine et ayant mission de discuter, avec les problèmes du Pacifique et de l'Extrême-Orient, la question de limitation des armements. C'étaient des raisons de politique extérieure et surtout de politique navale qui préoccupaient les Etats-Unis et l'ajournement sine die de la question des armements terrestres le prouve bien. Les puissances maritimes de l'Angleterre et du Japon préoccupaient l'Amérique qui ne s'est point occupée ainsi du désarmement pour des raisons identiques à celles de la Société des Nations. Mais il n'en reste pas moins vrai qu'ils ont obtenu d'intéressants résultats limités à un certain nombre de nations, les plus puissantes à l'heure actuelle et qu'ils ont peut-être ainsi facilité la marche vers de nouveaux sacrifices.

Le 6 février 1922, des accords ont été signés à Washington sur les armements navals. Les navires de ligne ne doivent pas dépasser un tonnage total fixé dans les proportions de 5 pour les Etats-Unis et l'Angleterre, de 3 pour le Japon et de 1.75 pour la France et l'Italie. Il est interdit aux puissances signataires de construire ou d'acquérir aucun navire de ligne d'un tonnage supérieur à 35.000T. Pour les navires porte-aéronefs la limitation est fixée dans la même proportion pour le tonnage global dans le calcul duquel peuvent entrer deux navires de 33 000T au maximum, les autres ne devant point dépasser 27.000T (1).

Des dispositions sont prises concernant le déclassement

(1) Tonnage total maximum navires : de ligne. Angleterre et E.U. . 525 600 T Japon 315.000 T. France et Italie 175.000 T. Pour les navires porte aéronefs Angleterre et E. U. : 135.000 T, Japon 81.000. France et Italie 60.000 T.

et le remplacement des navires de ligne. Les limitations s'étendent au nombre et au calibre des pièces de marine en service sur les navires.

Les proportions de 5-5-3-1.75 admises par la Conférence mettaient la France en état d'infériorité notoire, étant donné surtout sa puissance colonisatrice et ses nombreuses côtes. Aussi lorsque les discussions s'engagèrent pour limiter le tonnage total des destroyers conducteurs de flotilles et croiseurs et qu'on voulut fixer des proportions à peu près semblables à celles déjà adoptées pour les navires de ligne, la France protesta et fit connaître à la conférence qu'elle n'accepterait de réduire le tonnage total de ses Capital Ships à 1.75 que si la convention lui laissait un coefficient de 3.75 pour les croiseurs et destroyers et un tonnage total de sous-marins égal à celui de l'Angleterre. Cela lui paraissait absolument nécessaire pour la sécurité de ses côtes et pour sa défense navale en cas de conflit.

L'accord ne put donc se faire sur ce point et aucune limitation ne fut admise pour la construction ou l'achat de destroyers, conducteurs de flotille, croiseurs-légers et sous-marins. La conférence s'est bornée à limiter le tonnage des croiseurs à 10.000t par unité et leur armement à des canons ne dépassant pas un calibre de 203 millimètres.

Le statu quo est conservé en matière de fortifications et de bases navales.

Le traité ainsi conclu entre ces principales puissances demeure en vigueur jusqu'au 31 décembre 1936 et, à moins de dénonciation 2 ans avant cette date, se prolongera par tacite reconduction pour une durée illimitée. A partir de 1937 chacune des Parties pourra le dénoncer à une époque quelconque et il prendra fin deux ans après cette dénonciation. Les Puissances se réuniront dans l'année de la dénociation pour échanger leurs vues sur le nouvel état de choses. En prévision des progrès techniques et scientifiques,

les Etats-Unis réuniront une Conférence dans les huit ans de la mise en vigueur du traité afin d'examiner s'il y a lieu d'apporter des changements. En cas de changement dans la situation générale de la défense navale, les contractants se réuniront sur la demande d'une des Parties pour étudier les modifications nécessitées par le nouvel état de choses. En cas de conflit, une des parties peut suspendre l'exécution du traité après avoir donné avis aux autres Puissances contractantes qui peuvent alors elles aussi se dégager pendant la guerre des obligations du traité, sauf en ce qui concerne l'interdiction formulée dans le traité d'utiliser des navires construits pour le compte des Puissances tierces ou devant, d'après le traité, être détruit.

En dehors des conventions strictement relatives au désarmement, le traité règlemente l'usage des sous-marins dans leur guerre contre la marine marchande d'après les règles et coutumes qui sont déjà généralement admises en droit international. Il prohibe aussi dans la guerre terrestre ou navale l'emploi des gaz asphyxiants, toxique ou similaires. La conférence avait tenté une règlementation de l'aéronautique mais a dû s'arrêter devant les nombreuses difficultés soulevées.

Il ne faudrait pas croire que la Société des Nations, de son côté, est restée inactive. Bien au contraire, son action en matière de désarmement s'est étendue sur le double domaine maritime et terrestre.

En matière maritime, elle vient de réunir tout récemment à Rome une Conférence dont le but était un élargissement des conventions de Washington aux différents Etats membres de la Société. L'opposition de certaines puissances, l'Lspagne en particulier, l'a empêché d'aboutir.

En matière de désarmement terrestre, une Commission temporaire mixte a été instituée. Cette Commission, en collaboration avec la Commision permanente du désarmement,

qui lui a apporté sa collaboration pour la partie technique, militaire, navale et aérienne. s'est occupée très activement du désarmement. Elle a présenté à la troisième assemblée des rapports sur le développement de la guerre chimique, sur les principes généraux à suivre en matière de désarmement terrestre. La Commission temporaire s'est occupée d'enquêtes sur la réduction des armements dans ces dernières années et a présenté à la troisième assemblée de nombreuses résolutions touchant les questions du désarmement.

La troisième Commision (armement et blocus) s'occupe activement de préparer un accord international sur le contrôle de la fabrication privée et du trafic des armes qu'elle soumettra à une date rapprochée, à une conférence des membres de la Société, pour lui donner la forme d'une convention. En effet, la conférence de Saint-Germain-en-Laye relative au trafic des armes n'a pas été adoptée d'une façon générale dans sa forme actuelle par suite de l'opposition des Etats-Unis.

Tous ces travaux font avancer à grands pas la question du désarmement et, tout dernièrement, un louable effort vient d'être fait par la Société des Nations. Le Conseil de la Société a décidé dans sa séance du 29 esptembre 1923 de présenter aux différentes Puissances un projet de traité d'assistance mutuelle basé sur la 14^{me} résolution de l'Assemblée prise dans sa 3^{me} session et destiné à faciliter le désarmement. Ce traité étant le moyen de réalisation du désarmement suppose naturellement le consentement préalable à la réduction des armements. Cette réduction pourrait s'obtenir par un traité général ou des traités particuliers.

Le Traité débute par un pacte de non agression et les Parties s'engagent en cas d'agression à une assitance générale. Le Conseil de la Société des Nations désigne en cas d'hostilités l'agresseur et les Parties contractantes s'engagent

à accepter sa décision. Les Parties s'engagent à prêter assistance dan la forme prévue par les décisions du Conseil. Ce dernier pourra décider l'application des sanctions économiques prévues par l'article 16 du Pacte. Il désigne les Parties dont il requiert l'assistance mais ne peut pas en principe leur demander d'opérations militaires ou navales dans un continent autre que le leur. Il détermine les forces que chaque Etat mettra à sa disposition. Il prescrit toutes mesures pour assurer la priorité des communications et transports relatifs aux opérations. Il prépare un plan de coopération financière pour fournir aux assistants et à l'attaqué les fonds nécessaires aux opérations. Le Commandant en chef est nommé par lui, il lui fixe le but et la nature de sa mission.

Le projet permet les accords défensifs complémentaires et prévoit aussi entre Etats ou pays limitrophes l'établissement des zones démilitarisées.

Les Parties conviennent que les frais résultant des opérations seront payés par l'agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité financière.

Le projet ne porte aucune atteinte au Pacte de la Société des Nations ni aux traités de paix qui demeurent en vigueur

Etant donné ces garanties les Etats s'engagent à fournir des renseignements sur leurs armements et à indiquer dans quelle mesure ils pourront désarmer. Ils reconnaissent, pour toute question touchant l'interprétation ou l'application du traité, la compétence obligatoire à la Cour de Justice internationale.

Ce traité nous paraît fournir aux membres de la Société une garantie solide que leurs droits seront, malgré leur désarmement, fortement gardés. Nous voyons des engagements formels pris par les divers Etats contractants. Nous sommes heureux de signaler que la Société des Nations semble s'éloigner ici de la thèse anglo-saxonne, abandonner

en matière de sanction son habituelle timidité et se rapprocher résolument des fortes idées françaises. Le Conseil, ici, ne recommande plus, il décide, il désigne, il prescrit. Il assume en quelque sorte la direction des sanctions nécessaires à la protection des membres qui, de bonne foi, suivent les conventions de désarmement. Mentionnons enfin qu'en cas de difficultés sur l'interprétation ou l'application du traité, la Cour de justice est compétente obligatoirement sans aucune discussion possible.

Nous espérons fermement que, voyant leur véritable intérêt, les Etats membres de la Société accepteront les dispositions du projet et permettront ainsi aux nations de bonne foi qui sont, nous en sommes certains, les plus nombreuses, de désarmer franchement, sans crainte, sans arrière-pensée.

Certaines mesures préventives pourraient, semble-t-il, s'ajouter au désarmement et dans un même ordre d'idées faciliter par avance la mise en œuvre des sanctions internationales.

Telles sont par exemple la neutralisation ou l'internationalisation de certains points stratégiques et des grands moyens de communication ; le contrôle de la circulation de certaines matières premières qui sont devenues dans notre civilisation de première nécessité. Une concentration abusive de fer, de pétrole, charbon, blé, coton peut devenir dangereuse et armer un Etat au détriment d'un autre dans la lutte économique qui accompagne la lutte militaire. Les consommations d'une armée moderne en projectiles et en carburant sont énormes. Les approvisionnements en fer et en pétrole sont vite épuisés et si leur renouvellement devient impossible, une armée, quelle que soit la valeur de ses soldats et de ses chefs, se trouve dans l'obligation de cesser la guerre.

Mais ces internationalisations et ces contrôles sont faciles

à imposer à un Etat vaincu, mais Il est toujours douteux de voir les autres Puissances s'y conformer de bonne grâce.

Quoi qu'il en soit, dans l'état actuel des esprits, et malgré les améliorations espérées, il serait tout au moins prématuré de compter absolument sur cette limitation pour renforcer l'autorité de la Société des Nations et l'efficacité de son action répressive.

2° *Le Désarmement Sanction*

Envisagé sous forme de moyen préventif, le désarmement est déjà d'une importance capitale. Mais ce n'est point là son unique aspect, il peut être envisagé aussi sous forme de sanction proprement dite. Dans ce cas particulier, il n'est plus général mais unilatéral, et participe à la sanction militaire dont il est, en quelque sorte, le complément normal, l'aboutissement logique.

L'idée n'est, du reste, pas neuve, et nous voyons les divers traités de paix appliquer aux vaincus à titre de sanction militaire, en raison de leur responsabilité pénale dans l'agression de 1914, le désarmement unilatéral

Le traité de Saint-Germain conclu avec l'Autriche, le 10 septembre 1919, abolit ,dans cette nation, le service militaire obligatoire. Le recrutement se fait par volontaires, et l'armée ne doit point dépasser 30.000 hommes, officiers et troupes de dépôt compris. Les articles 118 et suivants interdisent toutes mesures destinées à permettre une mobilisation. L'article 131 spécifie que les fabrications d'armes, de munitions et de matériel de guerre n'auront lieu que dans

une seule usine gérée par l'Etat, et dont la fabrication sera limitée. Toute aviation militaire est de plus interdite, et des commissions interalliées sont chargées de veiller à l'exécution de ces clauses.

Des dispositions analogues sont prises vis-à-vis de la Bulgarie (traité de Neuilly, signé le 27 septembre 1919) ; de la Hongrie (traité du Trianon, 4 juin 1920) ; de la Turquie (traité de Sèvres, 10 août 1920).

Le Traité de Versailles du 28 juin 1919 prend, vis-à-vis de l'Allemagne, des précautions encore plus minutieuses. La conscription est supprimée ainsi que le service militaire obligatoire. Cette nation ne peut disposer que d'une armée de métier dont l'effectif ne doit pas dépasser 100.000 hommes et 4.000 officiers. La fabrication des armes, munitions et matériel a lieu dans des usines ou fabriques contrôlées par les alliées. En prévision d'une préparation clandestine à la guerre, il est défendu aux organisations de toute nature de s'occuper de questions militaires. L'article 180 prescrit le désarmement et le démantèlement de tous les ouvrages, forteresses ou places fortes terrestres situées dans un rayon de 50 kilomètres à l'Est du Rhin, avec défense d'en construire de nouveaux. Les articles suivants limitent les forces et les contingents marins, ordonnant la destruction de tous les sous-marins et suppriment l'aviation militaire et navale. Des commissions interalliées sont chargées de contrôler l'exécution de ces articles.

On pourrait nous objecter que ces dispositions ne sont pas prises spécialement en vue de réprimer les violations du droit que l'Allemagne et ses alliés ont pu commettre et, par conséquent, ne peuvent être qualifiées de sanctions. Elles ne créent pas un précédent. Mais il ne faut pas oublier que certaines décisions du traité de Versailles sont confiées, quant à leur exécution, à la Société des Nations. Le traité est, en quelque sorte, placé sous l'égide du nouvel

organisme international et les dispositions qu'il contient visent non pas à confirmer la force et la toute puissance des vainqueurs, mais surtout à punir des coupables et à affirmer justement dans le monde les nouvelles conceptions juridiques, grâce auxquelles la Société des Nations a pu naître et grandir.

Ce désarmement des nations vaincues, mais aussi coupables, possède par certains côtés, les mêmes caractères que les sanctions internationales. Bien que le Pacte ne consacre pas comme sanction le désarmement général, nous croyons que la Société des Nations pourra en user pour rendre incapables de nuire les nations qui se seront rendues coupables de graves crimes internationaux.

La Sanction Internationale et la Notion de Neutralité

La sanction internationale qui, avec la Société des Nations, vient de pénétrer définitivement dans le droit international, supprime la notion de neutralité et la fait disparaître du monde international.

L'article 16 en effet stipule que les Etats « prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. » De plus, la rupture de pacte met *ipso facto* tout Etat qui s'en rend coupable, en état de guerre avec tous les autres membres de la Société. Désormais, en cas d'exécution sociale, il n'y a plus de belligérants mais des justiciers ; il ne peut plus y avoir de neutres. Comment concilier, en effet, ces dispositions avec le droit international traditionnel ?

Pour la neutralité occasionnelle ou temporaire, il n'est pas possible d'avoir la moindre hésitation, tout Etat, membre de la Société des Nations, ne peut pas, en vertu de ses engagements au Pacte, rester neutre en cas d'exécution d'une sanction.

En ce qui concerne les Etats perpétuellement neutres, la question est plus délicate : l'essence même de la neutralité perpétuelle est de ne jamais entreprendre d'opérations militaires, si ce n'est pour légitime défense. L'Etat neutre doit s'abstenir de toute alliance, de toute convention interna-

tionale de nature à l'entraîner dans un conflit armé. Ces Etats peuvent fortement appréhender de voir le nouveau statut international transformer le leur propre, dans toutes ses bases essentielles.

Les Etats européens perpétuellement neutres étaient au nombre de trois. La Belgique et le Luxembourg avaient été obligés à la neutralité par la volonté des Puissances, la première en 1839, le second en 1867. La Suisse était liée à la neutralité par sa volonté propre et six Puissances la reconnurent comme telle dans l'Acte de Paris du 20 novembre 1865. Pour la Belgique et le Luxembourg, le conflit entre la nation de neutralité et le nouvel état juridique international établi par le Pacte ne s'est pas posé pratiquement. Le Traité de Versailles (Art. 31 et 40) a abrogé pour ces deux Puissances, le régime de la neutralité.

En pénétrant dans la Société des Nations, la Suisse désira conserver une neutralité dont elle n'avait tiré que des avantages. Par un mémorandum daté de Berne, le 8 février 1919, elle le fit savoir à la conférence. Ce mémorandum rappelle que pendant toute la guerre de 1914, la Suisse a conservé sa neutralité et a su la faire respecter de tous. Cette neutralité est un article de la constitution fédérale, elle est l'expression de la volonté du peuple helvétique et l'une des conditions de sa paix intérieure. Du reste, cette neutralité n'est pas seulement nécessaire à la Suisse et à son peuple, mais encore à l'Europe. La Confédération Suisse doit rester la gardienne des passages des Alpes. Pendant les conflits armés de 1870 et de 1914, sa neutralité lui a permis d'abriter les services de la Croix-Rouge internationale, toutes les institutions charitables et humanitaires qui soulageaient les misères des belligérants ; elle a pu suppléer à la rupture entre eux des relations diplomatiques. A l'avenir, la Suisse veut continuer à demeurer « une île de paix au milieu de la tourmente ». Même au cas où la guerre finirait par être

proscrite des mœurs internationales, elle veut rester un lien entre les peuples et pour cela, n'être pas obligée de prendre part à des mesures de pression militaire. Elle veut garder sa place à part et sa situation exceptionnellement traditionnelle dans la Ligue des Nations.

Y a-t-il une conciliation possible entre les obligations résultant du Pacte et la notion de neutralité perpétuelle ? Nous ne le croyons pas. L'acte de rébellion d'un Etat contre la Société des Nations ne peut pas être considéré comme une atteinte à la neutralité et l'Etat neutre ne peut pas invoquer, pour suivre ses engagements au pacte et s'associer aux sanctions prises, le prétexte de légitime défense qui seul pourrait lui permettre une intervention militaire.

Sans doute, un acte qualifié autrefois d'hostile, accompli en exécution d'une décision de la Société des Nations, perdrait ce caractère d'hostilité qui implique une relation d'Etat à Etat, et participerait à l'impersonnalité, à l'objectivité de la décision dont il constituerait seulement l'exécution. Mais il ne s'ensuit pas de là, qu'il y ait compatibilité entre la répression d'un acte de violation du Pacte et la notion de neutralité perpétuelle. En effet, l'Etat perpétuellement neutre, non seulement doit s'abstenir de toute visée militaire, de tout acte hostile envers les autres Etats, mais encore ne doit signer aucun traité, aucune convention susceptible de l'entraîner dans un conflit armé. Ces interdictions sont de l'essence même de la neutralité. Or, la signature du Pacte est justement de nature à entraîner les Etats, membres de la Société, dans un conflit armé. Sans doute il est permis de dire que le Pacte prévoit des actes de répression collective et non des guerres ; mais ces actes de répression n'en constituent pas moins des conflits armés formellement interdits aux Etats neutres, si ce n'est pour leur légitime défense.

Tout au plus pourrait-on admettre que la neutralité demeure compatible avec l'emploi de la sanction économi-

que, d'autant que le blocus peut être obligatoire à l'égard d'Etats non membres de la Société.

Si la Société des Nations avait un caractère obligatoire l'Etat neutre pourrait alors invoquer son statut spécial et rester en toute justice, en dehors de la Société, à moins que celle-ci, tenant à l'avoir en son sein, ne fasse pour lui, une exception. Mais la Société des Nations est purement facultative ; elle est née d'une sorte de convention, d'un pacte spécial conclu entre les Nations. Les Etats, par le seul fait qu'ils veulent entrer dans la Société, qu'ils adhèrent au Pacte, perdent tout caractère de neutralité. Les Etats neutres se trouvent donc dans cette alternative : ou conserver leur neutralité et perdre les avantages du Pacte ; ou adhérer à la Société des Nations, bénéficier de ses avantages, abandonner la neutralité et supporter leur part de toutes ls charges qui incombent aux Etats membres. Abandonner la neutralité et pénétrer dans la Société des Nations nous semble encore la meilleure solution. L'expérience de la dernière guerre a prouvé que des stipulations de neutralité pèsent peu sur l'action de certains gouvernements. La neutralité procure bien souvent une sécurité trompeuse et n'est pas toujours une garantie bien solide.

Des raisons pratiques s'opposent aussi au maintien de la notion de neutralité à l'intérieur du nouveau monde international. Admettre une exception pour la Suisse, c'est créer un précédent, ouvrir la porte à d'autres exceptions du même genre. C'est rompre l'unanimité nécessaire à l'efficacité des sanctions. Un blocus, s'il n'est pas hermétique, est inopérant. La dernière guerre l'a prouvé et l'institution de la neutralité est en grande partie responsable de sa durée.

L'appoint que les petits Etats sont susceptibles d'apporter aux forces internationales est loin d'être négligeable. Dans le système futur de limitation des armements, l'inégalité entre petites et grandes Puissances va diminuer considé-

rablement. La pression de chacune d'elles aura une importance sensiblement égale sur le point où elle se produira et toutes les interventions seront au même degré essentielles.

Nous pensons avec M. Scelle (1) que faire des situations diverses aux différents Membres de la Ligue, ce serait aller à l'encontre même de son esprit. « Aux mêmes droits doivent correspondre les mêmes devoirs », c'est le principe même de l'égalité de droit que les petits Etats sont les premiers à réclamer. S'ils refusent de se plier aux obligations sociales, ils ne sauraient réclamer l'entrée de la Ligue sur le pied d'égalité avec ceux-là qui acceptent toutes les obligations, car ces derniers devront les remplir à leur place. Des exceptions de cette portée devraient avoir pour contre-partie le droit pour les grandes Puissances de se substituer aux petites, de prendre en mains avec leur défense éventuelle, la charge de leurs obligations, d'établir le blocus à leur place, en utilisant au besoin leurs territoires. Les petits Etats seraient-ils disposés à l'admettre ? Quand on réclame une sorte de « minorité », il faut se résigner à subir des tuteurs. La neutralité bien souvent, équivaut à la vassalité ; ce ne serait plus la vassalité vis-à-vis d'une Puissance, mais vis-à-vis de la Ligue elle-même : progrès, sans doute, mais régression sur la souveraineté totale et incontestée d'aujourd'hui. La Ligue doit être une organisation juridique et sociale ; on ne saurait en faire partie sans en accepter les devoirs con[illegible]s.

(1) Op. [illegible]

Conclusion Générale

Des espérances issues au lendemain de la guerre du nouvel organisme de paix, que reste-t-il à l'heure actuelle ?

Nous venons d'étudier la Société des Nations, et plus spécialement, les sanctions dont elle dispose parce que le contrat le meilleur, la sentence judiciaire la plus juste sont chose vaine et lettre morte s'ils ne sont pas appliqués. Sans faire le monde pire, nous croyons fermement que sans forces coercitives pour imposer son application, la justice serait un vain mot. Les buts grandioses que la Société naissante se proposait, il y a cinq ans : le maintien de la paix et l'organisation internationale du monde, ont-ils été atteints ?

Nous avons dévoilé les insuffisances, les imperfections susceptibles de gêner la Société nouvelle dans l'accomplissement de sa tâche. Elle a des devoirs difficiles à accomplir sans que le Pacte lui donne pour arriver à ses fins l'autorité suffisante, les forces matérielles nécessaires. La procédure de règlement pacifique des conflits, par ses fissures, ses nombreux échappatoires, enlève au Conseil et à l'Assemblée le moyen d'arrêter la guerre coûte que coûte.

Encore cette organisation, toute insuffisante qu'elle est, pourait-elle permettre déjà une œuvre considérable si le Pacte donnait à la Société la possibilité de rendre une justice effective en mettant à sa disposition la plus grande

force. Or, il n'en est rien. Nous avons signalé, au cours de ce travail, la plus grave lacune du pacte de 1919 : la Société des Nations ne dispose pas des sanctions suffisantes; ces sanctions sont mal organisées. Par ce défaut de coercition, le monde doit renoncer, pour le moment du moins, à son espérance de paix solide et durable, à la diminution des charges si ruineuses d'un militarisme nécessaire. Malgré tous les efforts que peut déployer la Société des Nations, la paix reste précaire. Il ne faut pas pour cela méconnaître la puissance qu'exercera sur les Etats en conflit l'opinion universelle, éclairée par des débats publics, des sentences et des recommandations solennellement proclamées ; mais pour que cette influence se transforme en volonté formelle et obligatoire de la part de la Ligue, il eut fallu que les Parties sachent que l'opinion universelle serait au besoin appuyée par la force universelle ; qu'en cas de violation de la volonté sociale, ils trouveraient devant eux une force capable de briser leur résistance et de les ramener au respect du droit.

Il ne faudrait pas se méprendre sur nos intentions et croire que nous voulons une organisation juridique du monde basé sur la force seule. Cela serait absurde. Le véritable droit international, la paix profonde ne naîtront que de la moralité des peuples et de leurs gouvernements. Mais il serait chimérique de croire que cette morale suffira. La morale absolue ne règnera jamais ni chez les individus, ni dans les nations, ni dans l'humanité. D'où la nécessité de la sanction, c'est-à-dire de l'organisation juridique, et vue du droit, de la force elle-même. Nous voulons, dans notre système international, organiser la force pour en faire la servante et l'agent de réalisation du droit.

Ces graves imperfections du Pacte ne doivent point d'ailleurs nous étonner ; ce n'est pas du cerveau de quelques hommes que peut sortir si rapidement un monde nou-

veau entièrement révolutionné. L'organisation idéale exigerait trop de sacrifices de la part des Etats. Chacun devrait renoncer à sa souveraineté dans la mesure nécessaire à l'établissement et à l'efficacité du contrôle international ; affirmer sa solidarité en mettant sa force matérielle personnelle à la disposition du Droit et de la Justice, c'est-à-dire de la Société des Nations. Pour une pareille réalisation, l'état moral des peuples n'est pas assez avancé. Trop d'égoïsmes nationaux les dirigent encore ; trop de gouvernants agissent sous l'empire des appétits de certaines collectivités. Trop de jeunes Etats nés d'hier ont un esprit national surexcité qui s'attache toujours au rêve de plus grandes destinées. Trop de peuples voulant disposer d'eux-mêmes sont susceptibles d'occasionner des conflits. Il y a trop d'agitation pour que l'on puisse voir se concrétiser une véritable société.

Non ! nous ne devons point nous étonner de voir la Société des Nations rester stationnaire, ne pas accomplir vers l'atteinte de ses buts tout le chemin nécessaire.

En Europe, des minorités désordonnées s'efforcent à vivre et s'agitent pour de nouvelles entreprises sociales. Le travail ralentit presque partout et la consommation augmente. La crise économique européenne s'accompagne de profonds malaises ; les changes subissent des écarts désordonnés dus à des émissions de papier-monnaie et à des causes politiques. La Russie est totalement effondrée.

Malgré les difficultés nombreuses d'ordre différent, qui se sont pressées autour d'elle, la Société des Nations reste toujours debout là où tant d'autres organismes auraient succombé. Tout insuffisant qu'il soit, le Pacte est un incontestable progrès. C'est déjà beaucoup d'avoir groupé un grand nombre de nations autour de l'idée de paix et de droit international. C'est beaucoup que d'avoir éveillé la conscience des peuples. Cette conscience se développera peu

à peu, prendra conscience d'elle-même ; il faut attendre d'elle une aide efficace pour le perfectionnement de la Société des Nations.

Pour le moment, il convient de faire rendre au présent tout ce qu'il peut donner, mais sans cesser d'avoir les yeux toujours fixés sur l'avenir. Cet avenir, nous le proclamons avec fierté, appartient de toute évidence aux idées françaises. Au cours de ce travail, nous avons étudié le projet de l'Association française pour la Société des Nations ; nous avons examiné les amendements déposés par M. Léon Bourgeois, premier délégué français, au cours des discussions sur le Pacte. Dans ces amendements, dans ce projet, la logique et l'efficacité ne le cèdent en rien, nous l'avons vu, au souci des préoccupations juridiques et de l'idéal pacifique. Le Pacte, comme la Paix elle-même d'ailleurs, est empreint d'un esprit anglo-saxon fort apparent, indiscutablement pratique. Il fallait, avant tout, que la Société des Nations fut créée. Qu'elle vint au monde imparfaite, incomplète, manquant de certains organes nécessaires à son développement, c'était certainement une chose fâcheuse, mais plus fâcheuse encore aurait été la rupture du Pacte et le retour à l'état d'anarchie internationale dont une telle faillite eut certainement augmenté les dangers. Avec un souci méritoire des réalisations, la France s'est inclinée et a fait de bonne grâce le sacrifice de ses espérances et peut-être aussi de ses ambitions légitimes. Mais nul n'a cru parmi les esprits passionnés de ces questions internationales, que les idées françaises fussent définitivement abandonnées. Il faut continuer la campagne de propagande pour ces idées, s'adresser aux sentiments élevés et généreux qui remplissent aujourd'hui l'âme des peuples, à cette horreur de la guerre dont frémissent encore tous les cœurs. Il appartient au clair rayonnement du génie français d'élargir par un patient effort, de renforcer par des améliorations

successives l'institution de la Société des Nations. Et ces progrès seront d'autant plus durables et définitifs que nous ne comptons pour les réaliser que sur la seule force de la persuasion et sur la seule prééminence de la raison.

Vu et permis d'imprimer,

Aix, le 14 Avril 1924

Le Président :	Le Doyen :	Le Recteur :
SÉGUR.	MOREAU.	PADET,

Table des Matières

	Pages
Introduction	11
Chapitre I. — Le Problème des Sanctions	17
Chapitre II. — Les sanctions dans les divers projets	37
Section I. — Les projets des auteurs	37
Section II. — Les sanctions dans les projets officiels des divers Etats	45
Chapitre III. — Les sanctions d'après le Pacte	63
Ire Partie. — Les Sanctions pacifiques	65
1re Section. — L'organisation de la S. D. N. et le problème des sanctions	65
2e Section. — Sanctions juridiques	76
3e Section. — Sanction économique et financière	85
IIe Partie. — Les sanctions violentes	93
1re Section. — Les occupations et prises de gages	93
2e Section. — Sanctions militaires	98
1°) — Sanction militaire proprement dite	98
2°) — Le Désarmement général	108
Appendice. — La sanction internationale et la notion de neutralité	135
Conclusion générale	141